

Teamorganisering og rekruttering i departementssektoren

*En kvalitativ studie av Kommunal- og
regionaldepartementets rekrutteringsprosesser*

Christina H. Stoltenberg



Masteroppgave ved institutt for sosiologi- og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

30.06.2014

Teamorganisering og rekruttering i departementssektoren

*En kvalitativ studie av Kommunal- og
regionaldepartementets rekrutteringsmønstre*

Copyright @ Christina Stoltenberg

2014

Teamorganisering og rekruttering i departementssektoren.

En kvalitativ studie av Kommunal- og regionaldepartementets rekrutteringsmønstre.

Christina Stoltenberg

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: OK Printshop

Sammendrag

Denne oppgaven handler om hvordan Kommunal- og regionaldepartementet i 2002 endret avdelingsstrukturen til en av de tre fagavdelingene. Regionalpolitisk avdeling har gått fra å ha en seksjonsbasert avdelingsstruktur til en teamorganisert avdelingsstruktur. Oppgaven har et teoretisk utgangspunkt, hvor de seksjonsbaserte fagavdelingene ses i lys av en byråkratisk organisering og den teamorganiserte fagavdelingen forstås som preget av post-byråkratiske organisasjonsprinsipper. Ifølge post-byråkratiske perspektiver innebærer teamorganisering at lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer er forskjellige fra en byråkratisk organisering. Dette er faktorer som, i denne oppgaven, oppfattes som betydningsfulle for hvordan avdelingsdirektører og ansatterepresentanter vurderer arbeidssøkere i en rekrutteringsprosess. Spørsmålet som reises i oppgaven er om disse faktorene er forskjellige i fagavdelingene som er ulikt organisert. Videre reises spørsmålet om dette innebærer at ledere og ansatterepresentanter vurderer arbeidssøkere forskjellig når man ønsker å ansette en ny person.

Datagrunnlaget i oppgaven er i hovedsak intervjuer med avdelingsdirektører og ansatterepresentanter. Jeg har også samlet inn statistikk om fagavdelingenes rekrutteringsmønster, noe som muliggjør mindre deskriptive fremstillinger. Utover dette benyttes også to rapporter om teamorganisering i departementssektoren som foreliggende data.

Oppgaven viser tre empirisk hovedfunn. For det første viser jeg at lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer er forskjellige i fagavdelingene som er ulikt organisert. Samtidig viser jeg også at den vertikale styringslinjen, som preger departementssektoren, gjør at forskjellene i praksis ikke er så store.

For det andre har jeg identifisert hvilke utdanningsbakgrunner fagavdelingene ansetter. Dette gjøres ved hjelp av mindre deskriptive statistikker som jeg selv har samlet inn. De deskriptive fremstillingene viser at de seksjonsbaserte fagavdelingene ansetter det man kan kalle spesialistkompetanse, mens den teamorganiserte fagavdelingen ansetter generalistkompetanse.

For det tredje viser intervjuer med ledere og ansatterrepresentanter, at alle fagavdelingene vektlegger fagkunnskap som det viktigste vurderingskriteriet når det gjøres en ansettelse. Imidlertid er det forskjeller knyttet til hva man mener er relevant fagkunnskap. Ledere og ansatterrepresentanter fra de seksjonsbaserte fagavdelingene vektlegger spesialistkompetanse, mens generalistkompetanse anses som det viktigste i den teamorganiserte fagavdeling.

Oppgaven antyder at dette kan forklares som et resultat av at fagavdelingene jobber med forskjellige faglige områder, som krever ulike former for kompetanse. Samtidig viser denne studien at det er grunner til å tro at teamorganisering er med på å opprettholde et rekrutteringsmønster hvor man ansetter generalistkompetanse, og den seksjonsbaserte organiseringen legger til rette for en rekruttering av spesialistkompetanse.

Forord

Jeg vil takke Kommunal- og regionaldepartementet som har latt meg skrive denne masteroppgaven. En stor takk til Katrine Langseth som har vært min kontaktperson hos departementet. Takk for fine samtaler og god hjelp til å orientere meg rundt i nødvendig informasjon. Ikke minst rettes det en stor takk til informantene som har delt deres erfaringer med meg. Takk for hjelpen!

Jeg vil takke Fredrik Engelstad som har vært min veileder gjennom det siste året. Takk for gode og konstruktive samtaler. Jeg setter stor pris på at du har vist interesse for oppgaven min og ryddet opp i hodet mitt når det har vært nødvendig.

Dette året hadde vært ganske mye tristere om jeg ikke hadde hatt alle dere på lesesalen og pauserommet. Dere har gjort masterlivet ganske mye lettere. Jeg vil huske pauserommet som stedet for mye humor, om enn av dalende kvalitet mot innspurten.

En takk skal også rettes til min gode venninne og samboer gjennom flere år, Oda. To masterstudenter under samme tak kunne gått katastrofalt dårlig, men jeg syns vi har klart oss veldig bra. Takk for at du har lest gjennom utkast både tidlig og sent, og takk for at du er en veldig god venn. Takk, Daniel, for at du har gjort det siste året til noe annet enn bare lesesal. Takk til mamma, pappa og Rasmus for at dere påpeker at livet er mer enn en masteroppgave.

Takk for meg.

Christina Stoltenberg

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Departementssektoren.....	2
1.2	Problemhorisont	4
2	Byråkrati og post-byråkrati	7
2.1	Byråkrati og post-byråkrati som idealtyper	7
2.2	Webers byråkratimodell	9
2.2.1	Byråkratiets etos	10
2.3	Kritikk mot byråkratiet	11
2.3.1	Byråkratiets dysfunksjoner	12
2.3.2	Heckschers kritikk av byråkratiet	14
2.4	Heckschers post-byråkratiske modell.....	16
2.4.1	Kritikk av post-byråkratiske perspektiver	18
2.4.2	Byråkratier i offentlig og privat sektor	19
2.5	En polarisert debatt.....	19
2.6	Lederstiler, arbeidsformer og belønnings- og motivasjonsstrukturer	21
2.6.1	Lederstiler	21
2.6.2	Arbeidsformer	23
2.6.3	Belønning- og motivasjonsstrukturer	25
2.7	Oppsummering	28
3	Rekruttering.....	30
3.1.1	Begrepet rekruttering	30
3.2	Hva er det som vurderes?	31
3.2.1	Byråkratiet og post-byråkratiet i lys av rekruttering	31
3.2.2	Offentlig sektor og rekruttering	32
3.2.3	Person-environment fit	33
3.2.4	Oppsummering	36
4	Problemstilling	38
5	Metode, data og analyse	41
5.1	Tilgang til feltet.....	42
5.2	Oversikt over feltet	42
5.2.1	Utfordringer med deskriptiv statistikk	43
5.3	Forskningsintervjuet	44
5.3.1	Rekruttering av informanter	45
5.4	Å endre fokus underveis.....	45
5.4.1	Difi-rapport	46
5.4.2	Evalueringsrapporten	46
5.5	Analyse.....	46
5.5.1	Teoriens plass i analysene	47
5.6	Etiske refleksjoner	48
5.7	Validitet, reliabilitet og generalisering	49
5.8	Kommunal- og moderniseringsdepartementet	50
6	Kommunal- og regionaldepartementet.....	52
6.1	Hvordan er departementet organisert?	52
6.2	Fagavdelingene.....	53
6.2.1	Kommunalavdelingen - seksjonsbasert	53
6.2.2	Bolig- og bygningsavdelingen - seksjonsbasert	54

6.2.3	Regionalpolitisk avdeling – teamorganisert	54
6.3	Rekrutteringspolitikk i Kommunal- og Regionaldepartementet	56
6.3.1	Eksterne retningslinjer	56
6.3.2	Kvalifikasjonsprinsippet	57
6.3.3	Interne retningslinjer	58
7	Seksjonsbasert og teamorganisert avdelingsstruktur	59
7.1	Lederstiler	60
7.1.1	Lederes oppfatninger av den nye lederrollen	60
7.1.2	Ansattes oppfatninger av den nye lederrollen	62
7.1.3	Styringslinjen	62
7.2	Arbeidsformer	63
7.2.1	Fleksibilitet	63
7.2.2	Hierarki	65
7.3	Belønning- og motivasjonsstrukturer	66
7.3.1	Karrierestige, lønnsdannelse eller selvrealisering som motivasjonsfaktor?	69
7.4	Oppsummering	71
8	Rekrutteringsmønster	73
8.1	Tilbud – hvem kan man velge?	73
8.1.1	Stilling- og kravanalysen	74
8.2	Etterspørsel – hvem velger man?	75
8.3	Oppsummering	76
9	Hvordan vurderes søkerne i de seksjonsbaserte og i den teamorganisert fagavdelingen?	78
9.1	Fagforeningsrepresentant eller ansatterepresentant?	78
9.2	Rekrutteringsprosessen i KRD	80
9.2.1	Stilling- og kravanalysen	81
9.3	Hva vektlegges i rekrutteringsprosessen?	83
9.3.1	Hva ser man etter i søknader?	83
9.3.2	Hva vurderes i intervjuene?	85
9.3.3	Forskjeller mellom stillingskategorier	86
9.4	Forskjellige fagområder – forskjellige former for kompetanse?	88
9.5	Oppsummering	90
10	Avslutning	91
10.1	Oppgavens relevans	93

Figurer og tabeller

Figur 1:	Departementenes organisasjonspyramide	3
Figur 1:	Organisasjonskart KRD	53
Figur 2:	Medarbeidernes vurdering av rolleutforming og teamenes arbeid	62
Tabell 1:	Stillings- og individvurderingskriterier	67
Tabell 2:	Fordelingen av ansatte per stillingskategori, per avdeling	68
Tabell 3:	Fagbakgrunn på samtlige søkere til stillinger i 2008 og 2013, fordelt på avdeling ..	74
Tabell 4:	Fagbakgrunn på de som er ansatt i 2008 og 2013, fordelt på avdeling	76

1 Innledning

Innenfor norsk og internasjonal arbeidslivsforskning snakker man om det ”gamle” det ”nye” arbeidslivet. Med dette siktes det til at arbeidslivet har endret seg de siste 20 årene. Vi har gått fra industrisamfunn til tjenestesamfunn, fra faste ansettelser til midlertidige ansettelser og fra hierarkiske organisasjoner til flate og fleksible organisasjonsformer. Mens arbeidslivet tidligere var preget av fysiske ressurser som tre, olje og metall er kunnskap den viktigste ressursen og den drivende produksjonsfaktoren i dagens organisasjoner (Barth & Ringdal, 2005). Populære forklaringer på disse utviklingstrekkene er, blant annet, at internasjonal handel, globalisering og økt liberalisering har ført til at organisasjoners omgivelser er mer usikre og preget av mer konkurranse enn tidligere. Teknologit utvikling og et stadig økende utdanningsnivå trekkes frem som andre sentrale årsaker til arbeidslivets endrede karakter (Torp, 2005, s. 14).

Innenfor faglitteraturen er man mer eller mindre enige om at arbeidslivet har endret seg. Imidlertid er det uenigheter knyttet til hvor store disse endringene er og hvilken betydning de har for utviklingsutvikling. På den ene siden har vi det som refereres til som post-byråkratiske perspektiver og på den andre siden har vi den klassiske byråkrati-tradisjonen. Siden 1980-tallet har det vært en voksende litteratur innenfor ulike disipliner av management-teori, men også innenfor sosiologi, som argumenterer for det man kan kalle byråkratiets død (Johnson, Wood, Brewster, & Brookes, 2009; McSweeney, 2006, s. 22). Innenfor disse perspektivene argumenteres det for at endringene i omgivelsene og nødvendigheten for god konkurranseevne innebærer at organisasjoner er nødt til å innføre mer fleksible organisasjonsformer. Den typiske hierarkiske organiseringen som kjennetegner byråkratier anses som hemmende for raske beslutninger, og arbeidsfordelingen oppfattes som begrensende for kunnskapsutvikling og kreativitet. I stedet skal organisasjoner kunne legge til rette for raske beslutninger og kunnskapsutvikling. Slike argumenter finner vi knyttet til det vi kan kalle post-byråkratiske perspektiver. Disse perspektivene skiller seg fra generelle argumenter om behovet for fleksible organisasjonsformer ved at de ofte er knyttet til en direkte kritikk av en byråkratisk organisering. Vel og merke er det ikke et klart skille mellom disse argumentene, og ofte benyttes post-byråkratiske perspektiver som en samlebetegnelse for argumenter og perspektiver om behovet for endrede organisasjonsformer.

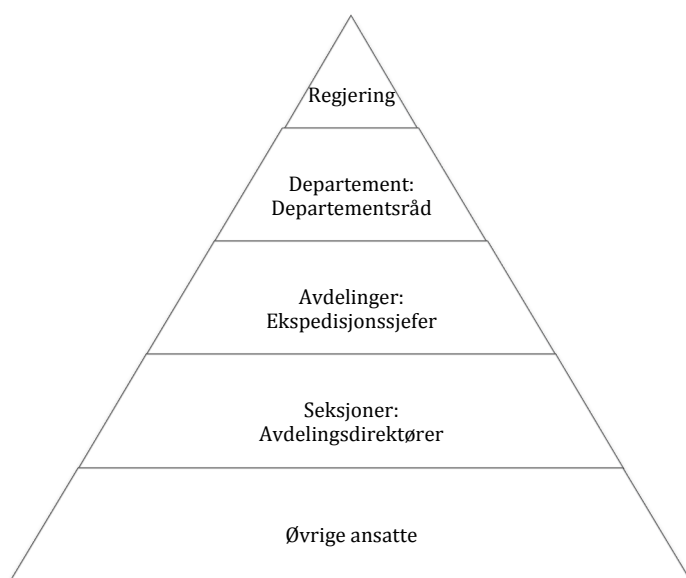
På den andre siden har vi de som påpeker at påstandene om byråkratiets død er overdrevet og mangler empirisk grunnlag. For eksempel pekes det på at byråkratisering fremdeles er en dominerende trend i organisasjonslivet, ikke avbyråkratisering, slik post-byråkratiske perspektiver hevder (McSweeney, 2006; Torsteinsen, 2012). Selv om man på mange måter er enige om at arbeidslivet har endret seg, er det uenigheter om hvor drastiske endringer det er snakk om, og ikke minst om det innebærer at man trenger å forlate en byråkratisk organisering. Som Thompson og Alvesson påpeker: "Too often it is simply assumed that by definition bureaucracy cannot adapt or evolve" (Thompson & Alvesson, 2005, s. 96). Post-byråkratiske perspektiver kritiseres for å være eksempler på "one-best-way"-oppskrifter på hvordan man skal oppnå suksess. Slike perspektiver mangler, ifølge kritikerne, rot i virkeligheten og kontekstavhengighet. Der nest trekkes det også frem verdien av byråkratiets etos, nemlig ideen om at en byråkratisk organisering sørger for nøytral og objektiv saksbehandling. Denne typen argumenter er gjerne knyttet til den klassiske byråkrati-tradisjonen, hvor Max Webers beskrivelse av en byråkratisk organisering er en sentral referanse.

På mange måter kan det se ut til at post-byråkratiske perspektiver, som argumenterer for fleksible organisasjonsformer, har vunnet frem utenfor akademien. Barth og Ringdal (2005) har identifisert at det de kaller funksjonell og strukturell fleksibilitet er mer utbredt i dagens arbeidsliv enn tidligere. Funksjonell fleksibilitet sikter til forskjellige former for jobbrotasjon, det vil si at ansatte gjerne opplæres i flere ansvarsområder. Strukturell fleksibilitet fanger opp forskjellige omstillinger som er rettet mot desentralisering og flatere strukturer (Barth & Ringdal, 2005, s. 41). Som jeg skal vise i denne oppgaven er det særlig disse formene for fleksibilitet som står sentralt i post-byråkratiske perspektiver. Barth og Ringdal (2005) peker på at en sannsynlig forklaring på at disse formene for fleksibilitet har blitt mer utbredt i norsk arbeidsliv er som en følge av reformbølgen new public management (NPM). Reformbølgen medførte store omstillingsprosesser i offentlig sektor, og kan forstås som en slags legitimeringsprosess av fleksible organisasjonsformer, i en sektor som tradisjonelt sett har vært preget av en byråkratisk organisering.

1.1 Departementssektoren

Departementssektoren oppfattes av mange som et tungt tradisjonelt byråkrati. Departementene er organisert slik at hvert enkelt departement har ansvar for bestemte

fagområder. Deres rolle er todelt. Viktigst av alt er departementenes ansvar for å iverksette regjeringens vedtatte politikk. Dernest fungerer også departementene som et viktig rådgivningsorgan for den sittende regjeringen. Nedenunder ser vi en typisk oppbygning av departementene (figur 1). Departementene er organisert som en pyramide, noe som blant annet innebærer at man har en sterk vertikal styringslinje. Vertikal styringslinje sikter til at ledere, på forskjellige nivåer, er ansvarlig for arbeidet som gjøres på nivåene under. Nederst i hierarkiet finner vi de ansatte. De ansatte kan være på forskjellige stillingsnivåer, men alle rapporterer og forholder seg til nærmeste avdelingsdirektør. Avdelingsdirektører forholder seg til ekspedisjonssjefer, mens ekspedisjonssjefer rapporterer til departementsråd. Regjeringen, representert av statsråd, er departementets øverste politiske leder, men er formelt sett ikke en del av departementsstrukturen (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2007, s. 49-52).



Figur 1: Departementenes organisasjonspyramide

Reglementet for departementets organisasjon og saksbehandling, sist revidert ved kongelig resolusjon 23. januar 1981, fastsetter at departementene skal deles in i avdelinger og at avdelingene skal inndeles i kontorer. Utover dette er det opp til departementsråden hvordan departementet organiseres - så lenge den vertikale styringslinjen ivaretas (Forbruker- og administrasjonsdepartementet, 1981). Frem til begynnelsen av 2000-tallet har det vært få endringer i departementenes organisering, selv om man formelt sett har hatt muligheten til å organisere departementet slik man anser som formålstjenlig. Rundt 2000-tallet begynte imidlertid departementene å uttrykke et behov for å innføre en mer fleksibel arbeidsordning.

Flere av departementene har valgt å oppheve den tradisjonelle seksjonsbaserte avdelingsstrukturen, til fordel for det man beskriver som en mer fleksibel organisering: en teamorganisert avdelingsstruktur. I praksis innebærer dette at den tradisjonelle arbeidsfordelingen er endret. Fra å ha faste stillinger med faste arbeidsoppgaver har man gått over til samarbeidsgrupper med mer varierende arbeidsoppgaver. Dernest har man også gitt de ansatte, teamene, mer selvstendig ansvar og autonomi med hensyn til arbeidsoppgavene. På den ene siden er det innført funksjonell fleksibilitet og på den andre siden er det innført strukturell fleksibilitet ved å bygge ned hierarkiet og desentralisere ansvaret.

1.2 Problemhorisont

Faglitteraturen er således preget av to tradisjoner. Post-byråkratiske perspektiver som argumenterer for at utviklingen mot fleksible arbeidsformer er et positivt trekk og perspektiver om byråkratisk organisering som stiller spørsmålstegn ved nødvendighet av denne utviklingen. Som jeg viste innledningsvis er skillene mellom byråkratiske og post-byråkratiske perspektiver på mange måter polariserte. Man får inntrykk av at det er et enten-eller spørsmål: enten så har man en byråkratisk organisasjon eller så har man en post-byråkratisk organisasjon. Det vil si at man vet mindre om organisasjoner hvor det er en overordnet byråkratisk organisering og en mer fleksibel post-byråkratisk organisering innad i samme organisasjonen. Dette er tilfellet i departementssektoren. Selv om enkelte av avdelingene i et departement endrer avdelingsstrukturen til teamorganisering, er den teamorganiserte avdelingen likevel underordnet den overordnede departementsstrukturen. Det er lite forskning som tar for seg hvordan teamorganiserte avdelinger fungerer i et departement som følger en overordnet byråkratisk organisering. Ideen bak teamorganisering er blant annet at de ansatte skal få mer autonomi og ansvar, men den vertikale styringslinjen er likevel et viktig prinsipp uavhengig av hvordan avdelingene er organisert. Hvordan ser en teamorganisert avdeling ut, kjennetegnet ved post-byråkratiske trekk, når avdelingen er underordnet en overordnet byråkratisk struktur?

I denne studien ser jeg nærmere på hvordan ett av departementene som har innført teamorganisering. Kommunal- og regionaldepartementet var et av de første departementene som, i 2002, valgte å omorganisere en av de tre fagavdelingene. Bakgrunnen for denne omorganiseringen var blant annet et ønske om mer fleksibilitet, bedre utnyttelse av de ansattes kompetanse og bedre kvalitet på arbeidet (Mysen & Stokland, 2005). Kommunal- og

regionaldepartementet har således to fagavdelinger som følger en seksjonsbasert struktur og en fagavdeling som følger en teamorganisert struktur. De seksjonsbaserte fagavdelingene forstås som preget av byråkratiske trekk, mens den teamorganiserte fagavdelingen ses som preget av post-byråkratiske trekk.

Jeg vil i denne oppgaven se nærmere på hvordan samspillet mellom post-byråkratisk organisering og en overordnet byråkratisk organisering har betydning for et av ledelsens viktigste arbeidsoppgaver: rekruttering og personalpolitikk. Hvis det er slik at avdelingene følger forskjellige organisasjonsprinsipper, innebærer dette at avdelingene har forskjellige rekrutteringsmønstre? Dette reiser en del spørsmål om sammenhengen mellom avdelingsstrukturer og rekrutteringsmønstre. For å kunne stille en passende problemstilling blir jeg imidlertid nødt til å ta utgangspunkt i hvordan teorier om byråkrati og post-byråkrati skisserer hva som kjennetegner de forskjellige organisasjonsprinsippene, og dernest teorier og perspektiver om hva som vektlegges i ulike ansettelsesprosesser. Derfor vil jeg i kapittel 2 trekke frem Webers idealtypiske modell av byråkratiet, Mertons perspektiv om byråkratiets dysfunksjoner og Heckschers idealtypiske modell av post-byråkratiet. Jeg vil også fremheve lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer som de mest sentrale forskjellene mellom de ulike organisasjonsprinsippene. Disse faktorene vil ses i lys av annen relevant teori og tidligere forskning. I kapittel 3 vil jeg se nærmere på ulike perspektiver hvor man har undersøkt hva som er sentrale vurderingskriterier i ansettelsesprosesser. På bakgrunn av dette vil jeg reise en endelig problemstilling i kapittel 4. Denne fremgangsmåten er valgt fordi sammenhenger mellom avdelingsstrukturer og rekrutteringsmønstre mer eller mindre er en fraværende tematikk i tidligere forskning. Det gir liten mening å spesifisere en problemstilling før man har en oversikt over hvilke forskjeller det er rimelig å kunne forvente mellom fagavdelingene og hvilke forskjeller man kan forvente i rekrutteringsmønstrene. På den måten vil problemstillingen være forankret i teoretiske perspektiver. Oppgaven bygger på intervjuer jeg har gjennomført med avdelingsdirektører og ansattrepresentanter som har deltatt i rekrutteringsprosesser. Utover dette har jeg også samlet inn en oversikt over departementets rekrutteringsmønstre, noe som muliggjør enkle deskriptive statistikker. I 2012 ga Difi ut en rapport kalt *Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger* (Sundby, Kristiansen, & Hanevold, 2012). I 2004 gjennomførte konsultentselskapet Kaupang en evaluering av teamorganiseringen i Kommunal- og regionaldepartementet (Mysen & Stokland, 2005). Rapporten og evalueringen brukes som foreliggende datamaterialet. En nærmere beskrivelse av dette, og en redegjørelse for de

metodiske valgene i denne oppgaven, gir jeg i kapittel 5. I kapittel 6 viser jeg hvordan Kommunal- og regionaldepartementet er organisert. Kapittel 7, 8 og 9 vil presentere oppgavens empiriske funn, mens kapittel 10 er oppgavens avsluttende kapitel.

2 Byråkrati og post-byråkrati

Som jeg har vist innledningsvis har Kommunal- og regionaldepartementet en fagavdeling som følger en teamorganisert struktur og to fagavdelinger som følger en tradisjonell seksjonsbasert struktur. Forestillinger om at arbeidslivet har endret og reformbølgen new public management kan forstås som å ha bidratt til å sette press på slike endringer, samtidig som det også har vært en legitimerende drivkraft.

I dette kapittelet skal jeg vise til teorier om byråkratisk og post-byråkratisk organisasjonsformer for å forstå forskjellene mellom fagavdelingene. Jeg vil gjøre rede for Max Webers idealtypiske modell av byråkratiet (2000), Robert K. Mertons beskrivelse av byråkratiets dysfunksjoner (1968) og Charles Heckschers idealtypiske modell av post-byråkratiet (1994). Derneft det trekkes frem tre faktorer som jeg anser som særlig relevante for å belyse forskjellene mellom avdelingene: lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer. Disse faktorene diskuteres ved å sammenligne Weber og Heckschers idealtypiske modeller. Jeg vil trekke inn tidligere forskning og teori for å nyansere, bekrefte eller avkrefte forskjellene en sammenligning av Weber og Heckschers modell antyder. Mertons beskrivelse av byråkratiet er i stor grad kjennetegnet av å være et resultat av empiriske studier, mens Weber og Heckschers beskrivelse av en byråkratisk og post-byråkratisk organisering er idealtypiske modeller. Derfor vil jeg først se nærmere på hva en slik fremgangsmåte innebærer og hvilke føringer dette legger på deres beskrivelse av organisasjonsformene.

2.1 Byråkrati og post-byråkrati som idealtyper

På mange måter skiller Webers arbeid med byråkratimodellen fra hans øvrige tekster. Først og fremst fordi Weber er opptatt av å understreke betydningen av kontekst, både den historiske, økonomiske, politiske og kulturelle konteksten i sin verdilære. Ifølge Weber finnes det nemlig lite innenfor samfunnsforskningen som kan hevde seg å være nøytralt eller objektivt. Tvert imot er vår forståelse av fenomener alltid preget av den konteksten fenomenet tilhører, og de kulturelle verdiene vi i utgangspunktet har tillagt fenomenet (Fivelsdal, 2000). Som Fivelsdal (2000) påpeker var Weber sjeldent redd for å uttrykke egne meninger og standpunkter i tekstene han har utgitt, og blant annet derfor mistolkes ofte

Webers idealtypiske modell som et forsvar for byråkratiet. I stedet for å gi et forsvar for byråkratisk organisering, beskriver Fivelsdal Webers tekst om byråkratiet som ”(...) forsøkte han tydeligvis å holde seg mer i tømme, noe som har ført til mange misforståelser av hans underliggende standpunkter” (Fivelsdal, 2000, s. XI). Weber gir derfor ikke et normativt forsvar for en byråkratisk organisering i den idealtypiske modellen, men forsøker heller å konkretisere det som han oppfatter som det ytterste kjennetegnet ved et byråkrati, nemlig det formelle systemet. Gjennom hans begrep om rasjonalitetens jernbur som presenteres i andre tekster, er det tydelig at selv om Weber er fasinert over fremveksten av byråkrati og dets rasjonelle logikk, frykter han likevel byråkratiets dominerende utbredelse i vestlige samfunn (Fivelsdal, Nordhaug, & Bakka, 2004, s. 75-76).

Weber valgte å skissere hva han anser som byråkratiets ytterste kjennetegn, det formelle system, som en idealtypisk beskrivelse. En idealtypisk modell innebærer, ifølge Weber, at man trekker frem enkelte særtrekk man anser som særlig sentralt for å forklare fenomenet. Som Byrkjeflot sier; “Ideatype er altså et tankeeksperiment basert på observerte tendenser der man rendyrker gitte logikker og særtrekk” (Byrkjeflot, 2000, s. 9). Og videre: “Dette betyr at de verken er idealmodeller i betydningen forbilder som skal være retningsgivende for handling, eller realmodeller som kan bli falsifisert gjennom empirisk forskning” (Byrkjeflot, 2000, s. 10).

Heckscher (1994) benytter seg også av en idealtypiske tilnærming når han beskriver hva som er kjennetegn ved en post-byråkratisk organisering. På mange måter er Heckschers idealtypiske modell skissert som en direkte kontrast til byråkratiets formelle system, ved å vektlegge det uformelle systemet som det ytterste kjennetegnet ved en post-byråkratisk organisering. I utgangspunktet beskriver Heckscher ideatype på samme måte som Weber: “An ideal-type description organizes reality by drawing, through the innumerable variations of real life, the boundaries where the terrain changes” (Heckscher, 1994, s. 15). Imidlertid er det, slik jeg oppfatter det, noen sentrale forskjeller mellom hvordan Heckscher forholder seg til idealtyper og Webers holdning til idealtyper. Mens Weber er opptatt av å påpeke at en ideatype innebærer at man fremhever noen aspekter ved et fenomen på bekostning av andre aspekter, er Heckschers ideatype i større grad preget av å være en samling av *alle* aspektene som kjennetegner en ”virkelig” post-byråkratisk organisering. Måten Heckscher omtaler den idealtypiske metoden gir inntrykk av at begrensningene ved en ideatype ikke er at noe fremheves på bekostning av noe annet, men snarere at man ikke finner en organisasjonsform

som har alle aspektene han selv skisserer. Videre beskriver Heckscher en modell som fremstilles som et ideal, som har et normativt preg av å være noe ”vi burde oppnå”, noe som er i kontrast til Webers idealtipe. Dette er for eksempel tydelig i følgende sitat: ”(...) this type of organization is not merely different from bureaucracy but it is an evolutionary development beyond it, generating a *greater* capacity for human accomplishment” (Heckscher, 1994, s. 14). Beskrivelsen av post-byråkratiske organisasjoner som en ”ønskelig evolusjonær utvikling”, gjør at man sitter igjen med inntrykket av at Heckscher skriver om noe han mener er et ideal.

Poenget med å klargjøre forskjeller mellom Weber og Heckschers bruk av idealtypiske modeller, er først og fremst knyttet til hvordan vi skal forholde oss til tolkningen av modellene. Det tydelig normative aspektet Heckscher fremmer med sin modell kan bidra til å begrense troverdigheten, noe det er viktig å ta høyde for senere.

2.2 Webers byråkratimodell

Weber (2000) beskriver byråkratiets formelle struktur som et slags rollesystem. Byråkratiet er delt inn i forskjellige kompetanseområder. Innad i disse kompetanseområdene har man et fast antall stillinger. Hver enkelt stilling har faste spesifikke arbeidsoppgaver. Dette innebærer at uavhengig av hvem som trer inn i stillingene, så vil arbeidsoppgavene være de samme. For å sikre at arbeidsoppgavene gjennomføres på samme måte, uavhengig av hvilken person som er ansatt i stillingen, har man en rekke generelle regler og prosedyrer som sikrer at arbeidsoppgavene skal gjennomføres slik de er tiltenkt. Dersom man ansettes i et byråkrati så ansettes man således først og fremst i rollen som er utarbeidet på forhånd (Weber, 2000). Byråkratiet er, ifølge Webers beskrivelse, organisert som et embetshierarki. Det vil si at det er et fast system av over- og underordnet stillinger. Prinsippet om kompetanseområder bestemmer hvilke arbeidsoppgaver og hvilke plikter en bestemt stilling har, mens prinsippet om hierarki bestemmer hvor stor myndighet som er knyttet til stillingen. Weber trekker også frem at en byråkratisk organisering kjennetegnes av et utbredt arkiveringssystem, at en stilling i byråkratiet er utformet som en fulltidsstilling og at det kreves teoretisk skoleing for å oppnå en stilling i byråkratiet (Weber, 2000).

Det å være ansatt i et byråkrati har preg av å være et ”livskall”. Dette kommer frem på forskjellige måter, blant annet gjennom at det finnes spesifikke utdanningsløp som leder til en

karriere i et byråkrati eller at det er en karriere som tar opp av ens tid og ofte ansettes man på livstid (Weber, 2000, s. 99). Utover dette beskriver også Weber en karriere i et byråkrati som at man har gitt en ”*plikt til embetstroskap*, til gjengjeld for en trygg tilværelse” (Weber, 2000, s. 99). Og som Weber peker på nedenunder skiller denne formen for lojaliteten seg fra tidligere lojalitetsformer:

Det som gjør at den moderne embetstroskap får en særskilt karakter, er at troskapen – i sin reneste form – ikke er troskap overfor en person, i likhet med f.eks. vasallens eller disippelens troskapsforhold innenfor et føydalt eller patrimonialt herredømme. Men plikten til troskap gjelder et upersonlig *formål*. Bak dette formål, denne sak, pleier det vanligvis å stå oppfatninger om ”kulturelle verdier” som tenkes virkeliggjort i et samfunn: ”stat”, ”kirke”, ”menighet”, ”parti”, ”bedrift” (Weber, 2000, s. 99-100)

Weber beskriver at de ansatte i stor grad føler en lojalitet til arbeidet de utfører, og også på bakgrunn av oppfatningen om at arbeidet som utføres tjener samfunnet som helhet. Stillingene er ofte preget av å være en posisjon med høy sosial status i henhold til de man bestemmer over. Denne statusen er også sikret gjennom et etablert karrieresystem. Karrieresystemet innebærer at de ansatte kan forvente at man beveger seg fra ”mindre viktige og dårlig betalte stillinger til de høyere” (Weber, 2000, s. 103).

2.2.1 Byråkratiets etos

Når man diskuterer verdien av en byråkratisk organisering trekkes det ofte frem begreper som effektivitet og rasjonalitet. Effektivitet i den forstand at arbeidsoppgaver løses mer effektivt i byråkratiske organisasjoner enn i andre organisasjonsformer. Haldor Byrkjeflot kritiserer slike argumenter og mener at roten til denne misforståelsen av Weber er knyttet til at ”(...) idealtypiske modeller blir forvekslet med at han stod for gitte teoretiske posisjoner” (Byrkjeflot, 2000, s. 8). Tvert imot er ikke effektivitet kjernen i Webers beskrivelse, men rasjonalitet. Vel og merke skal ikke rasjonalitet tolkes som rasjonalitet i objektiv forstand, slik mange har misforstått. Webers poeng er snarere at en byråkratisk organisering er rasjonelt sett fra makthavernes posisjon, ikke nødvendigvis fra de ansattes posisjon. Således kan man snakke om subjektiv rasjonalitet, men ikke objektivt rasjonalitet (Byrkjeflot, 2000, s. 8).

En byråkratisk organisering er subjektivt rasjonelt for makthaverne fordi det formelle systemet utvikler personligheter som i stor grad internaliserer byråkratiets handlingsmønster og verdier. Det er her at man virkelig ser hvor omfattende og kompleks Webers byråkratimodell egentlig er. Alle kjennetegnene gjengitt i avsnittet ovenfor er, på forskjellige måter, med på å motivere eller påvirke ansatte til å følge reglene og prosedyrene. Karrieresystemer eller forventningen om å rykke opp i hierarkiet motiverer ansatte til å bli værende og gjøre sitt beste for å kunne bli værende. Lojaliteten eller plikten som preger ansatte er med på å forsterke at man følger gitte handlingsmønstre. De ansatte internaliserer således handlingsmønstrene som forventes av dem. En konsekvens av at de ansatte følger forventede handlingsmønstrene til stillingen man er ansatt i, er at personlige interesser og overbevisninger ikke spiller inn eller påvirker de valgene man fattet som byråkrat (Du Gay, 2000; Weber, 2000).

At de ansatte i en byråkratisk organisering skiller mellom personlige interesser og de interessene man har som ansatt i offentlig sektor – altså at man følger rådende politikk uavhengig av egne synspunkter, refereres ofte til som byråkratiets etos. Det er poenget om byråkratiets etos som gjør at flere hevder at fordelene med en byråkratisk organisering ikke nødvendigvis ligger i effektiviteten eller rasjonaliteten i seg selv, men evnen til å handle nøytralt og i henhold til rådende politikk. Dette er for eksempel et av poengene til Paul Du Gay (2000) i boken *In praise of bureaucracy*, og det er også noe Jannis Kallinikos (2004) fremmer som byråkratiets fordel og årsaken til at en byråkratisk organisasjonsform har vært en viktig organisasjonsform i moderne tid.

2.3 Kritikk mot byråkratiet

Selv om Webers idealtypiske modell av byråkratiet er utgangspunktet for mange som ønsker å si noe om hvordan organisasjoner er organisert, er modellen likevel omdiskutert. Man kan si at kritikken mot Weber og hans byråkratimodell har endret seg fra å handle om begrensninger og dysfunksjoner ved en byråkratisk organisering, til å handle om at en byråkratisk organisering ikke lenger er en egnet organisasjonsform (Thompson & Alvesson, 2005, s. 90). Den første formen for kritikk finner vi hos byråkratiskolen med Robert K. Merton i spissen. Merton og hans elever, Gouldner, Selznick og Blau, er kritiske til hvordan Weber beskriver en byråkratisk organisering. De er opptatt av å påpeke at i realiteten har en byråkratisk organisering langt flere dysfunksjoner enn Webers modell antyder. En del av

denne kritikken kan sies å være uberettiget, da Webers intensjon ikke var å beskrive annet enn det formelle systemet, som påpekt tidligere (Byrkjeflot, 2000; Thompson & Alvesson, 2005, s. 90). Likevel er denne kritikken med på å nyansere og gi en bedre forståelse av en byråkratisk organisering, noe som vil være fruktbart i denne oppgaven. Den andre formen for kritikk finner vi gjerne blant de som argumenterer for post-byråkratiske løsninger (Thompson & Alvesson, 2005, s. 90). Heckscher (1994) er en av flere som argumenterer for at en byråkratisk organisasjon ikke lengre er tilstrekkelig for å imøtekomme de endrede omgivelsene som har kommet på grunn av globalisering, økt liberalisering osv. I det følgende skal jeg se på disse forskjellige formene for kritikk. Først skal jeg se nærmere på Mertons bidrag før jeg skisserer Heckschers idealtypiske beskrivelse av en post-byråkratisk organisasjon.

2.3.1 Byråkratiets dysfunksjoner

Ifølge Byrkjeflot er mye av kritikken mot Weber en konsekvens av at Merton og hans elever ønsket å gjøre empiriske undersøkelser av Webers modell. Gjennom de empiriske studiene konkluderer Merton med at Webers idealtypiske modell ikke gir en fulldekkende og tilfredsstillende beskrivelse av et byråkrati (Byrkjeflot, 2000). I denne sammenheng er Mertons bidrag knyttet til hans forståelse av byråkratiets dysfunksjoner. Med dette siktes det til utilsiktede virkninger av en byråkratisk organisering. Merton er opptatt av å identifisere begrensningene ved en byråkratisk organisering, og ikke bare fordelene slik han kritiserer Weber for å gjøre (Merton, 1968, s. 154).

Konseptet om *trained incapacity* er sentralt i Mertons beskrivelse av et byråkratis dysfunksjoner. *Trained incapacity* innebærer at ansatte i *for* stor grad er låst fast i de forutbestemte handlingsmønstrene. Selv om disse reglene og prosedyrene sikrer at arbeidsoppgaver gjennomføres på en upersonlig måte, slik byråkratiets etos beskriver, hevder Merton at dette ikke nødvendigvis bare er positivt. Først og fremst fordi at det også vil si at når det dukker opp en arbeidsoppgave man ikke kan sammenligne med tidligere arbeidsoppgaver, så benyttes likevel det handlingsmønsteret som er nærmest arbeidsoppgaven av natur. Isteden for å tilpasse handlingsmønsteret til den nye situasjonen, benyttes de samme reglene og prosedyrene fordi de ansatte i stor grad har internalisert det handlingsmønsteret som det eneste riktige (Merton, 1968, s. 154). Ifølge Merton er en utilsiktet virkning ved dette at mange av handlingsmønstrene byråkratene bruker er basert på

stereotypiske oppfatninger av klientene. De ansatte har ikke anledning til å sette seg inn i enkeltpersoners liv, eller vise forståelse for en spesielt vanskelig situasjon, men må fatte beslutninger på bakgrunn av bestemte regler for hvordan man skal gå frem i visse situasjoner (Merton, 1968, s. 158). Som Chris Grey (2009) påpeker så kan dette innebære at selv om Du Gays perspektiv om byråkratiets "ethic of fairness" er basert på upersonlige vurderinger av enkeltsaker, kan det også oppstå situasjoner hvor nettopp upersonlige vurderinger blir alt annet enn "ethic of fairness". I enkelte tilfeller er det snarere rettferdig om man utøver skjønn for å vurdere sakens natur (Grey, 2009, s. 27).

Generelt settes det også spørsmålstegn ved hvorvidt en byråkratisk organisering faktisk utvikler upersonlige handlingsmønstre. Et annet aspekt ved *trained incapacity* handler om dette: Merton trekker frem et eksempel om at hvis ansatte, med felles interesser om egen posisjon og karriere, opplever at en ny overordnet ikke anerkjenner deres posisjon, kan dette lede til at de ansatte tilbakeholder nødvendig informasjon slik at den overordnende personen fatter feil beslutning og må stå til ansvar for det (Merton, 1968, s. 156). I Michel Croziers studie *The Bureaucratic phenomenon. An examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France* (1964) stilles det også spørsmålstegn ved hvorvidt de ansatte handler så upersonlig som Weber og Paul Du Gays fremstilling antyder. Tvert imot argumenterer Crozier for at de ansatte benytter egne fordommer og forestillinger som bakgrunn for beslutninger som fattes (Crozier, 1964).

Byrkjeflot (2000) viser at Goulder, i likhet med Merton, har et behov å nyansere Webers byråkratimodell. Først og fremst ved å skille mellom forskjellige former for byråkrati, avhengig av hva som er kilden til autoritet. Gouldners typologi er et resultat av en empirisk studie av en kalkgruve og en gipsfabrikk. I gruen er behovet for kompetanse stor, noe som medførte at kunnskap ble bakgrunnen for autoritet. Dette gjenspeiler det representative byråkratiet. Det administrative byråkratiet gjenspeiler byråkratiet i gipsfabrikken hvor behovet for kompetanse ikke var det samme, for her er autoritet i stor grad basert på hvilken plass man har i hierarkiet (Byrkjeflot, 2000, s. 12). Denne studien er et eksempel på at forskere har hatt et behov for å nyansere Webers beskrivelse.

En annet aspekt ved byråkratiets dysfunksjoner det Merton beskriver som målforskyvning, som handler om at det å følge reglene og prosedyrene blir målet i seg selv (Merton, 1968, s.

155). Dermed er det viktigere at man følger reglene og prosedyrene etter protokollen, enn hva det faktiske utfallet blir (Merton, 1968, s. 156).

Som Weber påpeker finnes det klare karriereveier i et byråkrati. Disse karriereveiene fungerer også som insentiver for å følge de fastsatte prosedyrene og reglene. Men ifølge Merton har disse karrieresystemene også utilsiktede virkninger. I og med de ansatte gjerne vil ha en karrierestige følger man også reglene og prosedyrene på en slik måte at de blir absolutte og ikke relative regler, noe som også er en kilde til *trained incapacity* beskrevet tidligere (Merton, 1968, s. 156).

Med andre ord så påpeker Merton at når man setter mennesker inn i det formelle systemet som et byråkrati er organisert rundt, vil det oppstå en rekke utilsiktede virkninger fordi den byråkratiske organiseringen, slik Weber beskriver den, ikke tar høyde for at de ansatte er mennesker med egne interesser, viljer og med kapasitet til å gjøre motstand. Forståelsen av at et byråkrati kan ha utilsiktede virkninger vil kunne bidra til å gjøre en grundigere analyse av hvordan de seksjonsbaserte avdelingene i Kommunal- og regionaldepartementet fungerer, og samtidig hjelpe til å nyansere forskjellene en sammenligning mellom Webers og Heckschers idealtypiske modeller vil gi.

2.3.2 Heckschers kritikk av byråkratiet

I likhet med Merton argumenterer Heckscher for at et byråkrati har utilsiktede virkninger. Kjernen i Heckschers kritikk mot en byråkratisk organisering er rettet mot den byråkratiske arbeidsfordelingen. Byråkratiet er organisert slik at de ansatte er ansvarlige for de arbeidsoppgavene som er knyttet til stillingene. Hvis ansatte tar initiativ til noe utover arbeidsoppgavene medfører dette ifølge Heckscher at arbeidsfordelingen og det hierarkiske systemet forstyrres og trues (Heckscher, 1994, s. 20). Responser som "that's not my job" og "that's not your job" (Heckscher, 1994, s. 20) medfører at det finnes lite fleksibilitet i en slik arbeidsfordeling. Ifølge Heckscher bygger den byråkratiske arbeidsdelingen på premisset om at de ansatte *bare* har ressurser og kompetanse til å utføre akkurat de arbeidsoppgavene som er knyttet til stillingen. Heckscher er kritisk til en slik antakelse og hevder at dette sjeldent er tilfellet (Heckscher, 1994, s. 20). I det hierarkiske systemet ligger også prinsippet om at ledere har tilstrekkelig informasjon til å fatte de riktige beslutningene. Heckscher argumenterer for at en bedre løsning vil være å inkludere ansatte i beslutningsprosesser: Det

er tross alt de ansatte som kjenner best til de spesifikke utfordringene i det daglige arbeidet (Heckscher, 1994, s. 20-21). En forutsetning i Webers modell er at nødvendig og relevant informasjon delegeres oppover til nærmeste leder, som igjen delegerer dette oppover til øverste leder. Men som Merton påpeker er det ikke alltid at de ansatte har interesser av å dele informasjonen oppover, dersom det anses som truende for egen posisjon (Merton, 1968).

Heckscher hevder at en byråkratisk organisering innebærer at man ikke er i stand til å kontrollere det uformelle systemet. Videre antyder Heckscher at dette kan være med på å undergrave tilliten til politikken som føres. Det kan for eksempel oppstå et nettverk av relasjoner som bygger på personlige kriterier fremfor kunnskap. Beslutningene som fattes påvirkes av de man stoler på (Heckscher, 1994, s. 22). For å kunne kontrollere og unngå slike tilfeller er Heckschers løsning å inkludere det uformelle systemet i organisasjonen. Samme type argumentasjon kan også identifiseres i human relationstradisjonen på 1920-30 tallet, som ofte fremstilles som en kontrast til Taylor og scientific management. Det er ikke uvanlig å komme over fremstillinger av human relation tradisjonen som en mer human tilnærming til ledelse av organisasjoner, basert på forståelsen av at det er viktig å ta hensyn til de ansatte og skape et godt arbeidsmiljø. Men som Grey (2009) påpeker handler også human-relation tradisjonen om kontroll: "(...) They both sought to control their teams: one by avoiding human relationships and one through human relationships" (Grey, 2009, s. 47). Vi kan på den måten også forstå Heckschers argumentasjon for å gi det uformelle systemet større plass i organisasjonen også som et taktisk skifte for å oppnå større grad av kontroll.

En uintendert virkning av arbeidsdelingen i byråkratiet er ifølge Heckscher at man har en manglende kapasitet og evne til å tilpasse seg endringer over tid (Heckscher, 1994, s. 23). Det skal poengteres at Heckscher ikke er enig i at en byråkratisk organisering nødvendigvis trenger å være ufleksibelt. For eksempel er et byråkrati organisert slik at dersom en leder i en overordnet stilling gir beskjed om endringer, følges disse opp av ansatte på underordnede stillingsnivåer. Dette fordi vedkommende har autoritet til å gi slike beskjeder, og også fordi byråkratiet er organisert slik at ansatte i utgangspunktet skal følge de beskjedene man får. Men når det gjelder mer drastiske endringer, som for eksempel innebærer reorganisering av arbeidsoppgaver eller lignende, er dette en smertefull og lite effektiv prosess i byråkratier, hevder Heckscher (Heckscher, 1994, s. 23). Først og fremst fordi det kun er ledelsen som har forståelsen av hva endringene skal føre til, og dernest fordi de ansatte har internalisert visse handlingsmønstre og det å endre disse fortløpende tar tid (Heckscher, 1994, s. 23).

Heckschers kritikk av en byråkratisk organisering representerer på mange måter argumentasjonen som ligger bak post-byråkratiske perspektiver og også behovet for nye organisasjonsformer.

2.4 Heckschers post-byråkratiske modell

I en post-byråkratisk organisasjon finnes ikke det samme formelle systemet som i en organisasjon som følge er byråkratisk organisering, tvert imot er førstnevnte preget av en langt mer fleksibel organisering hvor de ansatte samarbeider for å gjennomføre arbeidsoppgavene. Teamorganisering er således et eksempel på en post-byråkratisk organisasjonsform.

Kjernen i Heckschers modell er begrepet om *institusjonalisert dialog*. Med institusjonalisert dialog sikter Heckscher til at organisasjonsstrukturen er tilrettelagt for at alle deltar i diskusjonene og alle har rett til å si hva de mener. Det argumentet som oppfattes som mest troverdig blir grunnlaget for beslutninger. Det er derfor innflytelse og ikke autoritet som driver beslutningsprosessene i den post-byråkratiske organisasjonen Heckscher skisserer (Heckscher, 1994, s. 25). Innflytelse får man både på grunn av god kunnskap om tematikken som diskuteres eller gjennom at man tidligere har hatt suksess med å fatte gode beslutninger. Heckscher påpeker at det kan oppstå et uformelt hierarki fordi "some people are more persuasive than others" (Heckscher, 1994, s. 25), men dette hierarkiet er ikke formalisert på samme måte som hierarkiet i en byråkratisk organisering. Først og fremst fordi det er en mye mer dynamisk ordning: dersom man fremmer gode nok argumenter, kan man lettere bli ansett som personen som har de beste argumentene senere. Ifølge Heckscher hviler denne innflytelsen på tillit. Man må ha tillit til at de andre er opptatt av fremme løsninger som er til fordel for fellesskapet og at man ikke er opptatt av å fremme egne interesser (Heckscher, 1994, s. 25). I en post-byråkratisk organisasjon fokuserer man også på å ha et felles eksplisitt mål som skal oppnås. Dette er en sentral faktor for at de ansattes handlinger skal trekke i samme retning. For å inkludere ansatte og skape en felles oppfattelse av hva man ønsker å oppnå i organisasjon, er det stor åpenhet om organisasjonens strategier. At alle har en felles forståelse av strategier og prosesser i organisasjonen innebærer også at arbeidsoppgavene ikke er begrenset til en type arbeidsoppgave, slik tilfellet er i en byråkratisk organisering, men man bidrar snarere der man har kompetanse eller ressurser til bistå (Heckscher, 1994, s.

26). Hvilke type arbeidsoppgaver man jobber med, varierer derfor med hensyn til hvor det er behov for den enkeltes kompetanse og ressurser.

Man har regler og prosedyrer, men disse er ikke absolutte og fungerer som regel som prinsipper. I stedet for å fokusere på at ting gjøres riktig eller etter protokollen, skal man vurdere om det er riktig i lys av målet organisasjonen ønsker å oppnå. Ifølge Heckscher bidrar dette til fleksibilitet, men det er også en fare for at denne fleksibiliteten kan misbrukes. Post-byråkratiske organisasjoner er imidlertid organisert slik at man har mekanismer som begrenser sannsynligheten for dette. Først og fremst gjennom den utstrakte tilliten som preger organisasjonen og dernest fordi man hele tiden diskuterer og fornyer prinsippene (Heckscher, 1994, s. 26). I og med at autoritet ikke er knyttet til posisjon, men til de aktørene som oppnår innflytelse gjennom institusjonalisert dialog, er det også slik at aktørene som deltar i beslutningsprosesser kan variere. Som Heckscher selv sier er det ikke nødvendigvis slik at det alltid er like enkelt å vite hvem man skal henvende seg til: "The choice of "who to go to" is determined by the nature of the problem, not by the positions of those initially rising it. Thus, processes are needed for deciding who to decide – what might be called "meta-decision-making" mechanisms" (Heckscher, 1994, s. 26).

Selv om tillit er en sentral del av opprettholdelsen av post-byråkratiet påpeker Heckscher at relasjonen mellom ansatte ikke er preget av vennskapelige og tette bånd, men snarere løse og overfladiske. Det handler ikke om at alle skal være venner, men de ansatte skal vite hvem de skal henvende seg til får å få nødvendig informasjon. For at prinsippet om innflytelse skal kunne fungere slik det er intendert, må det derfor være en stor grad av åpenhet knyttet til de ansattes prestasjoner, svakheter og styrker. I motsetning til hva tilfellet er i organisasjoner med en byråkratisk organisering har ikke organisasjoner med en post-byråkratisk organisering tradisjoner for livsvarige ansettelsesrelasjoner. Tvert imot er det vanlig med hyppige utskiftninger. Ved å beskrive dette som *toleranse* for nye medlemmer trekker Heckscher dette frem som et positivt trekk ved en post-byråkratisk organisering (Heckscher, 1994, s. 27).

I en post-byråkratisk organisasjon er målet å redusere regler og prosedyrer. Dette medfører også at man ikke har samme system for å sikre nøytral og objektiv behandling på samme måte som i Webers idealtypiske modell. I stedet har man et annet system hvor organisasjonen utvikler felles standarder for atferd. Disse internaliseres gjennom den sterke

organisasjonskulturen. Fremfor å ha et utbredt system av regler og prosedyrer for å sikre at de ansatte handler slik man ønsker, sanksjonerer heller feilaktige beslutninger i etterkant (Heckscher, 1994, s. 28).

Som vist er Heckscher modell av post-byråkratiet skissert som en kontrast til det Weber trekker frem som kjennetegn ved byråkratiets formelle system.

2.4.1 Kritikk av post-byråkratisk perspektiver

Mye av kritikken mot post-byråkratiske perspektiver, som Heckschers modell er et eksempel på, er ofte rettet mot de grunnleggende premissene til tradisjonen. For det første argumenteres det for at post-byråkratiske perspektiver har et overdrevent fokus på endringene som har preget samfunnet, samtidig som det legges til grunn en statisk forståelse av byråkratiet. Dette betyr ikke at man avfeier at samfunnet har endret seg. Viktige endringer har funnet sted siden 1980-tallet. Imidlertid er ikke slike endringer nødvendigvis ensbetydende med at fleksible strukturer, mindre autoritet og regler må erstatte en byråkratisk organisering. Selv om samfunnet endrer seg kan godt byråkrati tilpasse seg (Thompson & Alvesson, 2005, s. 96).

For det andre argumenteres det også for at post-byråkratiske perspektiver er for harmoniserende og gir lite plass til konflikt, kontroll og makt. Flere av disse punktene har også blitt brukt for å kritisere Webers byråkratimodell. Særlig Merton (1968) argumenterer for at Webers beskrivelse av byråkratiet er for harmoniserende og konfliktsky, men som jeg har poengtert tidligere i kapittelet er den kritikken litt misvisende.

Det er vanskelig å kritisere idealtypiske modeller fordi man på mange måter må ta de for hva den nettopp er: konstruksjoner og ikke virkelighetsbeskrivelser. Kjernen i en idealtypisk modell er, som påpekt gjentatte ganger, at man fremhever visse særtrekk på bekostning av andre. I lys av dette er det imidlertid vanskelig å forstå hva Heckscher egentlig mener han har utelukket. På den ene siden kan det være på samme måte som hos Weber - at han har beskrevet et system uten personer med egeninteresse, vilje og evne til motstand. Da ville det vært vanskeligere å kritisere hans noe svevende og harmoniske syn på samarbeidssituasjoner, basert på tillit og innflytelse som sentrale mekanismer. På den andre siden gir Heckscher ingen tydelig tegn til at han har utelukket dette. Som påpekt tidligere er det også forskjeller mellom hva Weber og Heckscher mener med en idealtipe. For å sette det litt på spissen kan

man for eksempel sette spørsmålstegn ved premisset om at individer er villige til å oppgi egeninteressen til fordel for organisasjonens ve og vel.

2.4.2 Byråkratier i offentlig og privat sektor

Det er verdt å bemerke at det ikke ser ut til at Heckscher skiller mellom byråkratier i offentlig og privat sektor, noe Weber gjør. For Weber er det en sentral forskjell i og med at byråkratier i offentlig sektor er knyttet til det han kaller ”byråkratisk myndighet” (Weber, 2000, s. 97). Som en følge av at bedrifter i privat sektor ikke er knyttet til forvaltningen, er ikke denne byråkratiske myndigheten knyttet til stillingene slik tilfellet er i offentlig sektor. Webers beskrivelse av en byråkratisk organisering er derfor først og fremst en beskrivelse av et byråkrati i offentlig sektor, knyttet til forvaltningen.

En måte å forstå hvorfor Weber skiller mellom offentlige og private byråkratier, mens Heckscher ikke gjør det, er å se det i lys av at de idealtypiske beskrivelsene tilhører forskjellige fagtradisjoner, slik påpekt tidligere. Som Byrkjeflot (2011) understreker er det forskjeller mellom ulike fagtradisjoner i hvorvidt man anser skillet mellom privat og offentlig sektor som sentralt: ”Både i organisasjonsteorien og lederskapsforskningen er det en tendens til å utviske skillet mellom offentlig og privat ledelse, mens det til dels har vært en motsatt tendens i fagfeltet offentlig administrasjon, der statsvitenskapen har vært toneangivende” (Byrkjeflot, 2011, s. 47). At Heckscher ikke vektlegger at det er et skille mellom offentlig og privat sektor kan på den måten ses i sammenheng med tradisjonen han representerer. Uten å gå for mye inn i diskusjonen knyttet til dette, kan det kommenteres at man kan forstå dette med utgangspunkt i de argumentene jeg til tidligere har trukket frem som kjennetegn ved post-byråkratiske perspektiver. Med argumenter om fleksible arbeidsformer ses gjerne løsninger fra privat sektor som idealet for løsninger også i offentlig sektor. Et godt eksempel på dette er at mange av ideene og prinsippene bak reformbølgen NPM, var hentet fra og inspirert av privat sektor.

2.5 En polarisert debatt

Debatten knyttet til byråkratisk og post-byråkratisk organisering kan oppfattes som en polarisert debatt. På den ene siden fastholdes det for at en byråkratisk organisering ikke lengre er en egnet organisasjonsform, mens det på den andre siden argumenteres det for at post-byråkratiske løsninger ikke har tilstrekkelig empirisk grunnlag for å hevde seg bedre.

Med det mener jeg at det ofte fremstilles som et enten-eller spørsmål, slik jeg påpekte innledningsvis også. Heckscher er for eksempel eksplisitt på hva som kvalifiserer som en post-byråkratisk organisasjon, noe som også kommer tydelig frem ved at han påpeker det han kaller "cleaned bureaucracy", "the closed community" og "the market model" ikke er annet enn "justerte" byråkratier (Heckscher, 1994). En annen tilnærming til dette kan være å se på en organisasjon som mer eller mindre byråkratisk eller post-byråkratisk, altså at de kan sameksistere. Hvis vi tar Heckschers idealtypiske modell som utgangspunkt, så finnes det jo svært få reelle post-byråkratier, noe han selv også sier. Det finnes slik sett mange varianter som kombinerer både byråkratiske og post-byråkratiske trekk. Utfordringen knyttet til dette er at man i for stor grad har vært opptatt av å kritisere hverandre, i stedet for å se på hvordan disse formene kombineres i dagens organisasjonsliv, og hvilke intenderte og utilsiktede virkninger dette har. Videre er debatten polarisert fordi man på mange måter oppretter stereotypiske forestillinger om hva "motparten" sier. Post-byråkratiske perspektiver legger ofte Webers idealtypiske modell til grunn for sin kritikk av byråkratiet. Og det er ikke rart at de oppfatter byråkratiet som unødvendig formelt og stivt, i og med Webers modell utelukkende er basert på å vise formelle systemet. Dessuten virker det som om byråkratiets endringspotensialet avvises og man er ikke åpen for at også byråkratiet har sine nyanser. Jeg har inntrykk av at mye av kritikken mot post-byråkratiske perspektiver også preges av forestillinger om at management-disipliner produserer diskurser og oppskriftsmessige modeller, noe man er kritisk til. Denne kontante avvisning gjør at man ikke tar innover seg at det ikke nødvendigvis er slik at hele den post-byråkratiske tradisjonen mangler rot i virkeligheten. Hvis man heller løfter blikket og ikke fremstiller dette som om det nødvendigvis trenger å være enten-eller, så kunne man kanskje fått fruktbare studier av de utallige hybrid-organisasjonene som eksisterer. Og ikke minst konsekvensene av å innføre flere forskjellige organisasjonsprinsipper i en og samme organisasjon, noe denne studien vil være et lite bidrag til. På bakgrunn av dette vil jeg i det følgende se nærmere på lederstiler, arbeidsformer og karrieresystemer som jeg oppfatter som hovedforskjellene mellom Webers idealtypiske modell og Heckschers idealtypiske modell. Ved å gjøre dette vil jeg også kunne trekke inn andre perspektiver som kan bidra til å nyansere, bekrefte eller eventuelt avkrefte forskjeller jeg forventer å kunne identifisere mellom de seksjonsbaserte avdelingene og den teamorganiserte avdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet.

2.6 Lederstiler, arbeidsformer og belønnings- og motivasjonsstrukturer

Lederstiler, arbeidsformer og belønnings- og motivasjonsstrukturer er sentrale faktorer for å forstå hvordan en organisasjon er bygd opp. Disse faktorene påvirker også hvordan organisasjoner rekrutterer nye medarbeidere. Avdelingsdirektører har hovedansvaret for ansettelsesprosessene i avdelingen de er leder for, og selv om ansatterepresentantene deltar i disse prosessene er det likevel avdelingsdirektørene som har det siste ordet i beslutningene. Dersom en byråkratisk organisering og en post-byråkratisk organisering innebærer forskjellige lederstiler kan dette ha betydning for hvordan ledere vurderer arbeidssøkere. Arbeidsformene kan tenke seg å påvirke hvem som søker seg til avdelingene, men også hvilke egenskaper og kompetanse arbeidsgivere ser etter hos arbeidssøkere. Belønning- og motivasjonsstrukturer er knyttet til forskjellige måter å motivere/beholde ansatte. I byråkratiske organisasjoner så er det, i lys av Weber (2000), gjerne knyttet til karrieresystemer og interne arbeidsmarkeder. I post-byråkratiske organisasjoner påpeker Heckscher (1994) at dette ikke er like vanlig med karrieresystemer. Belønning- og motivasjonsstrukturer forteller noe om hvordan organisasjoner forholder seg til utvikling av de ansattes kompetanse og om behovet for rekrutteringer. Hvis det er forskjeller mellom fagavdelingene i Kommunal- og regionaldepartementet på disse punktene vil det være interessant undersøke det nærmere i denne oppgaven.

2.6.1 Lederstiler

Lederstil sikter til hvordan en leder utøver sin rolle. Dette kan selvsagt gjøres på forskjellig måter, noe som gir opphavet til forskjellige lederstiler (Fivelsdal et al., 2004, s. 364). Ifølge Fivelsdal et al. (2004) er det vanlig å skille mellom tre forskjellige lederstiler: den autokratiske/autoritære lederen, den demokratiske lederen og laissez-faire lederen. Førstnevnte kjennetegnes av at lederrollen er knyttet til en stilling eller status. Lederen kjennetegnes videre av å være dominerende og gir klare ordre og instruksjoner. Den demokratiske lederen kjennetegnes av å ha en gruppeorientert holdning. Det vil si at arbeidet i stor grad gjøres med innflytelse fra de ansatte, mens lederen ser på seg selv som en del av gruppen. Sistnevnte lederstil har en langt mer passiv lederrolle. Dette er en lederstil hvor lederen i liten grad involverer seg i arbeidet som gjøres og gir få instruksjoner eller tilbakemeldinger på det som gjøres (Fivelsdal et al., 2004, s. 273). Denne typologien var også

utgangspunktet for White og Lippitt (1968) sitt eksperiment hvor de ønsket å studere hvordan atmosfæren i en ungdomsklubb endret seg avhengig av hvilken lederstil som ble benyttet. Studien konkluderer med at den samme gruppen med ungdommer oppfører seg forskjellig avhengig av hvilken lederstil lederen har. Lederstiler påvirker både hvordan arbeidet ble gjennomført og medlemmenes tilfredshet med arbeidet de hadde bidratt til (White & Lippitt, 1968). Hvis det er slik at lederstiler påvirker hvordan man jobber, i tillegg til at lederstiler også kan påvirke hvem man ønsker å ansette, er det grunner til å tro at dette vil være et relevant skille mellom de seksjonsbaserte fagavdelingene og den teamorganiserte fagavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet.

I byråkratiske organisasjoner er ledelse først og fremst knyttet til en rolle, eller posisjon, i et hierarki. De ansatte er lydhøre for lederens forslag eller krav, ikke nødvendigvis fordi man er overbevist om at lederen har fattet det riktige valget, men fordi byråkratiet er tuftet på et hierarki som tilsier at ledelsen fatter beslutninger, mens de ansatte ikke fatter beslutninger (Weber, 2000). Dermed er innflytelsen og autoriteten man har som leder knyttet til posisjonen man har, og ikke nødvendigvis fordi man er en god leder eller har fremmet gode forslag. I post-byråkratiet Heckscher beskriver er dette ganske annerledes. Her finnes ikke det samme formelle hierarkiet, eller rollesystemet, noe som innebærer at ledelse ikke er knyttet til en automatisk autoritet på samme måte. Lederrollen er i større grad knyttet til autoritet gjennom innflytelse (Heckscher, 1994, s. 25).

Graem Salaman (2005) har i samarbeid med Paul Du Gay gjennomført en rekke intervjuer med ledere og HR-spesialister i forskjellige bedrifter som har implementert post-byråkratiske trekk. I intervjuene fremheves betydningen at det må utvikles nye lederstiler som et viktig kriterium for en vellykket organisasjonsendring. Lederne må kunne gjenspeile de verdiene post-byråkratiske organisasjoner ønsker å fremme: Fleksibilitet, kunde-orientering og initiativtaker er noen av kjennetegnene Salaman trekker frem som viktig for respondentene (Salaman, 2005, s. 149). Studien indikerer derfor at det er forskjeller mellom ledere i en byråkratisk organisasjon og i en post-byråkratisk organisasjon. Rachel Parker & Lisa Bradley har et litt annet utgangspunkt i studien *Organisational culture in the public sector: evidence from six organizations* (2000). Deres utgangspunkt er at offentlig sektor har en egen organisasjonskultur der verdier og holdninger er knyttet til en byråkratisk organisering - byråkratiets etos som jeg har referert til tidligere. Parker og Bradleys poeng er at en innføring av ledelsesprinsipper som har fungert i privat sektor kan være utfordrende dersom man ikke

tar høyde for at det kan være vesentlige forskjeller mellom organisasjonskulturene i sektorene. De har undersøkt seks organisasjoner i Australia, hvorav samtlige har innført NPM-prinsipper som desentralisering, fleksibilitet og kunnskapsledelse. Formålet med undersøkelsen var å studere hvorvidt organisasjonskulturen i de bestemte organisasjonene i offentlig sektor i Queensland reflekterer de nye ledelsesstrategiene som er implementert. Studien konkluderer med at fire av de seks organisasjonene vektlegger det Parker og Bradley referer til som en "hierarkisk kultur", altså organisasjonskulturen man gjerne identifiserer i offentlige byråkratiske organisasjoner (Parker & Bradley, 2000). Studien impliserer således at selv om nye lederstiler implementeres er det ikke nødvendigvis slik at dette gjenspeiles i praksis. Parker og Bradley reiser avslutningsvis også spørsmålet om det er slik at offentlige organisasjoner er fundamentalt forskjellige fra organisasjoner i privat sektor, og at uavhengig av post-byråkratiske "tiltak" vil organisasjoner i offentlig sektor likevel rette seg mot en hierarkisk kultur (Parker & Bradley, 2000).

Ved å sammenligne Heckschers og Webers idealtypiske beskrivelser av byråkratisk og post-byråkratisk organisering vises det teoretiske forskjeller mellom lederrollene. Empiriske studier er derimot splittet. Salaman (2005) sin studie indikerer at vi kan forvente forskjellige lederstiler, mens Parker og Bradley (2000) sin studie antyder at det ikke vil være forskjeller i praksis.

2.6.2 Arbeidsformer

Med arbeidsformer siktes det til hvordan arbeidsfordelingen er organisert innad i organisasjonen. Det er også med hensyn til arbeidsformer vi finner et av de tydeligste skillene mellom en byråkratisk og post-byråkratisk organisering.

Ifølge Anne Donnellon og Maureen Scully er teamorganisering en samlebetegnelse på de fleksible arbeidsformene som Heckscher skisserer (Donnellon & Scully, 1994, s. 63). De argumenterer for at mange av arbeidsoppgavene organisasjoner i dag må håndtere ikke lengre kan løses ved hjelp av kunnskap og erfaring som en person alene kan tilby. Derfor er man nødt til å opprette samarbeidsgrupper (team). Teamorganisering bygger således på ideen om at man kan oppnå en akkumulering av kunnskap dersom man setter sammen flere personer med forskjellig kompetanse, for flere hoder tenker bedre enn ett (Donnellon & Scully, 1994, s. 70). Post-byråkratiske organisasjoner som følger en teamorganisert struktur er med andre

ord organisert inn i forskjellige team, og ikke enkelte stillinger som har spesifikke arbeidsoppgaver knyttet til et fagområde slik som i byråkratiske organisasjoner.

Amanda Sinclair (1992) stiller seg kritisk til det hun kaller ”dominant ideology of teamwork” (Sinclair, 1992, s. 611). Hun argumenterer for at ideologien om teamorganisering har oppnådd en hegemonisk status fordi teamorganisering har blitt fremstilt som en enkel løsning på organisasjoners utfordringer. Ikke bare skal teamorganisering sørge for mer tilfredsstilte ansatte gjennom å tilby mer autonomi, selvstendighet, påvirkningsmuligheter og selvrealisering, men teamorganisering skal også kunne løse organisasjoners utfordringer knyttet til produktivitet, utvikling og effektivitet (Sinclair, 1992, s. 612). Sinclair påpeker at en slik fremstilling av teamorganisering bygger på urealistiske premisser. Hun trekker frem at man forventer at ansatte alltid jobber mot samme mål, og at det ikke er noen som forsøker å hevde egeninteressen fremfor teamets beste (Sinclair, 1992, s. 612). Dette er i stor grad et premiss Heckscher (1994) legger til grunn, men han sier at dette er mulig så lenge man har en sterk felles organisasjonskultur som de ansatte mer eller mindre internaliserer slik at teamets beste også blir ens egeninteresse. Sinclair stiller seg også kritisk til hvorvidt teamorganisering faktisk er mer tilfredsstillende for de ansatte. Sitatet nedenunder oppsummer hennes kritiske posisjon i forhold til perspektiver om teamorganisering:

Despite the evidence that people are not so simply motivated by the sociability and self-actualization supposedly offered in work groups, much of management theory still prescribes teams as if they are a haven for the alienated employee (Sinclair, 1992, s. 615).

Selv for de som trives i slike arbeidssituasjoner, er det nødvendigvis tilfellet at prestasjonene blir bedre? Sinclair utfordrer antakelsen om at folk flest vil jobbe, ved å spørre om teamorganisering ikke åpner for at man kan være en gratispassasjer. Og hun reiser også spørsmålet om dersom det er slik at de ansatte faktisk presterer bedre, innebærer dette da at organisasjonen blir mer effektiv? I Heckschers beskrivelse er premisset at de ansatte ønsker å bidra og at de gjør sitt beste hele veien. Dette er igjen et resultat av at man har etablert en god og sterk organisasjonskultur som virker motiverende og drivende for de ansatte (Heckscher, 1994).

Som en respons til kritikken som reises av Sinclair, påpeker Alan Jenkins (1994) at det finnes forskjellige tradisjoner som studerer teamorganisering og at ikke nødvendigvis alle fortjener å bli stemplet som ”enkle” løsninger. Videre kritiseres Sinclair for at istedet å se på ideen om teamorganisering som fruktbar, er hun for opptatt av å være negativt innstilt og forkaste hele ideen mer eller mindre som et resultat av det er en prinsippsak (Jenkins, 1994). Jenkins (1994) poeng er på mange måter det samme poenget jeg ønsket å fremme om den polariserte debatten mellom byråkratiet og post-byråkratiet.

Det er forskjeller mellom arbeidsformer i byråkratiske og i post-byråkratiske organisasjoner. Ifølge Heckscher (1994) og Donnellon og Scully (1994), som representerer post-byråkratiske perspektiver kjennetegnes arbeidsformene som givende for ansatte, de kjennetegnes av å være fleksible og mer effektive enn arbeidsformer i en byråkratisk organisasjon. Sinclair (1992) påpeker at det ikke nødvendigvis oppleves som så tilfredsstillende, at det heller ikke trenger å være så mye mer effektivt og til sist at det heller ikke trenger å være slik at alle ønsker å bidra like mye hele tiden. Thompson og Alvesson (2005) stiller også spørsmålsteget ved det empiriske grunnlaget til post-byråkratiske perspektiver.

2.6.3 Belønning- og motivasjonsstrukturer

Belønning- og motivasjonsstrukturer handler om hvordan organisasjoner forsøker å motivere og belønne ansatte. I byråkratiske organisasjoner er dette, ifølge Weber (2000), knyttet til karrieresystemer, mens selvrealisering og kompetanseutvikling fremstår som de mest relevante motivasjonsfaktorene ifølge Donnellon og Scully (1994, s. 79).

I lys av Weber (2000) kjennetegnes en byråkratisk organisering av ha veletablerte karrieresystemer. Karrieresystemer innebærer at organisasjonene har et internt arbeidsmarked som er tilrettelagt for at de ansatte skal oppnå en viss grad av mobilitet i løpet av sin karriere i hierarkiet: ”I overensstemmelse med den offentlige forvaltnings hierarkiske ordning er embetsmannen innstilt på en ”løpebane” fra de lavere, mindre viktige og dårlig betalte stillinger til de høyere” (Weber, 2000, s. 103).

For å få en bredere forståelse av hvilken funksjon karrieresystemet har, kan det være en fordel å se det i lys av et av de klassiske referansene om interne arbeidsmarkeder: Peter Doeringer og Michael J. Piores analyse av interne arbeidsmarkeder (1971). Interne

arbeidsmarkeder er gjerne et resultat av et utbredt karrieresystem fordi det oppfordrer ansatte til å bli værende i organisasjonen. Ifølge Doeringer og Piore er det særlig tre faktorer som bidrar til at et internt arbeidsmarked er gunstig for både arbeidsgiver og arbeidstakere. For å forklare dette skiller de mellom det de kaller generelle og spesifikke ferdigheter (Doeringer & Piore, 1971, s. 13). Generelle ferdigheter er ferdigheter som kan overføres og brukes i andre organisasjoner uten et behov for en omfattende opplæringsperiode. Spesifikke ferdigheter derimot, er ferdigheter som er direkte knyttet til en bestemt organisasjonen og spesifikke arbeidsoppgaver. Med andre ord kan man forstå spesifikke ferdigheter som kontekstavhengige. Når en organisasjonen har et utbredt behov for spesifikke ferdigheter innebærer det at organisasjonen må ha en omfattende opplæringsperiode. I og med at disse ferdighetene er så spesifikke er det vanskelig å standardisere opplæringen, noe som medfører at opplæringsperioden har preg av "learning by doing"-logikk: den er uformell og det tar tid å opparbeide seg disse ferdighetene (Doeringer & Piore, 1971, s. 17-18). Når arbeidsgiver investerer i å gi ansatte en så omfattende opplæringsperiode ønsker arbeidsgiver også å oppmuntre ansatte til og bli værende i organisasjonen. Arbeidstakere har på sin side opparbeidet seg spesifikke ferdigheter som ikke kan overføres til en annen organisasjonen uten videre, og det er derfor også gunstig for arbeidstaker å bli værende i organisasjonen. Man har med det et rekrutteringsmønster som er preget av lite "turn-over" og generell stabilitet (Doeringer & Piore, 1971, s. 40). Som en konsekvens av dette vil det utvikles det interne vaner, tradisjoner eller normer for hvordan man skal oppføre seg i organisasjonen. Ved at man forholder seg til de samme ansatte hver dag over lengre tid så utvikles det et uformelt system av hva som er passende atferd og handlingsmønstre. Denne atferden og tilhørende handlingsmønstre internaliseres og bidrar til å forsterke stabiliteten ved det interne arbeidsmarkedet (Doeringer & Piore, 1971, s. 22-24).

På mange måter ser vi at Doeringer og Piores beskrivelse av interne arbeidsmarkeder (1971) har flere fellestrekk med Webers beskrivelse av karrieresystemets rolle i en byråkratisk organisering (2000). Hvilken funksjon karrieresystemer og det interne arbeidsmarkeder har, er det litt forskjellige synspunkter på. Webers beskrivelse av karrieresystemets funksjon er først og fremst at det rettet mot at det vil motivere ansatte til å følge de foreskrevne handlingsmønstrene som er knyttet til stillingene man er ansatt i. For Doeringer og Piore (1971) er interne arbeidsmarkeder et resultat av at arbeidsgivere investerer i ansatte og at ansatte på sin side kan dra fordeler av å besitte spesifikke ferdigheter som er verdifulle for organisasjonen. Likevel fungerer Doeringer og Piores analyse som en mer utfyllende og

alternativ forståelse av hvordan vi kan forstå interne arbeidsmarkeder som en sentral belønning- og motivasjonsstruktur i byråkratiske organisasjoner.¹

At et hierarki ikke er tilstede i post-byråkratiske organisasjoner betyr ifølge Thompson og Alvesson (2005) at det vil kunne være vanskeligere for organisasjoner å tilby karrierestiger til de ansatte. Dette er noe Heckscher sier seg enig i: “Unlike the situation in large bureaucracies, there is no expectation that employees will spend their entire careers in one organization. There is far more tolerance for outsiders coming in and insiders going out” (Heckscher, 1994, s. 27). Mobilitet innad i organisasjonen skjer ikke så ofte, det er mer vanlig med mobilitet på tvers av organisasjoner. Men i motsetning til Thompson og Alvesson (2005), har Heckscher en langt mer positiv forståelse av hva dette innebærer. Isteden for å forstå mobilitet ut av organisasjonen som noe negativt, vektlegger Heckscher at dette også innebærer at organisasjonen ikke låser seg fast i gamle tradisjoner. Fordi organisasjoner får nye impulser i form av ansatte med ny (og evt. annen type) kompetanse er man hele tiden åpen for endringer (Heckscher, 1994, s. 27).

Donnellon og Scully (1994) representerer også det post-byråkratiske perspektivet og argumenterer for at dersom teamorganisering skal kunne fungere på best mulig måte er det ikke nok bare å endre arbeidsformene. Man må også endre belønning- og motivasjonsstrukturene. Det å belønne innsats med lønnsøkning eller karrierestige er noe de påpeker følger en byråkratisk organisering. Hvis man ønsker å bevege seg mot en post-byråkratisk organisering må følgelig belønning- og motivasjonsstrukturene også endres.

Mens Sinclair (1992) argumenterer for at det vil være vanskelig å vurdere de individuelle prestasjonene i teamorganiserte organisasjoner, sier Donnellon og Scully (1994) at dette ikke nødvendigvis trenger å være tilfellet dersom man endrer belønning- og motivasjonsstrukturene. Slik jeg forstår Donnellon og Scully mener de med dette at man kan erstatte lønn og stillingsnivå som motivasjonsfaktorer med muligheten for faglig utvikling, selvrealisering og spesialisering som motivasjon for å gjøre sitt beste. En måte å oppnå dette på er å opprette et såkalt lønnstak, det vil si at alle tjener det samme. Lønn skal med andre ord ekskluderes som en drivende motivasjonsfaktor (Donnellon & Scully, 1994, s. 79-80).

¹ Det skal legges til at Doeringer og Piore (1971) skiller mellom forskjellige typer de bedrifter hvor interne arbeidsmarkedene er organisert forskjellige. Jeg har tatt utgangspunkt i den generelle beskrivelsen de gir av interne arbeidsmarkeder.

I artikkelen *Karrierebegrepet: Fugl Fønix?* påpeker Henrik Holt Larsen (2001) at karrierebegrepet nærmest er utdatert. Karriere er ikke lengre ensbetydende med livslange karriere i en enkelt virksomhet, men som han sier "Å gjøre karriere er å zappe" (Larsen, 2001, s. 44). For å sette det på spissen – ansatte har ikke lengre forventninger eller ønsker om å bli værende i en organisasjon hele livet. Innføring av andre belønnings- og motivasjonsstrukturer enn karrieresystemer kan dermed forstås som arbeidsgivers måte å tilpasse belønning- og motivasjonsstrukturen til forestillingene ansatte har av hva man ønsker å få ut av en ansettelse i organisasjon. Det skal sies at Larsen (2001) sier at faste og lengre ansettelser fremdeles er den dominerende trenden i Skandinavia, mens man i andre europeiske land finner tendenser til at dette ikke lengre er tilfellet (Larsen, 2001).

2.7 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg sett hvordan Weber og Heckscher beskriver en byråkratisk og en post-byråkratisk organisering. De idealtypiske modellene antyder at det er forskjeller mellom organisasjonsprinsippene. Mertons perspektiv om byråkratiske dysfunksjoner har gitt et grunnlag for å nyansere forskjellene mellom Weber og Heckschers modeller. Et sentralt poeng i dette kapittelet har vært å vise hvordan perspektivene og argumentene knyttet til en byråkratisk organisering står i kontrast til hva som fremmes i post-byråkratiske perspektiver. Jeg har argumentert for at disse perspektivene er polariserte. Det fremstilles som om det er et enten-eller spørsmål, slik at man enten har en byråkratisk organisering eller en post-byråkratisk organisering. Konsekvensen av dette er at man vet lite om hvordan organisasjoner som har en overordnet byråkratisk organisering, men også innslag av post-byråkratisering på et lavere nivå. For å forstå forskjellene mellom en byråkratisk organisering og post-byråkratisk har dette kapittelet også sett nærmere på det som antydes som sentrale forskjeller: lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer. Tidligere forskning knyttet til lederstiler er splittet til hvorvidt man kan forvente forskjellige lederstiler. På den ene siden antydes det at man kan forvente å identifisere lederstiler, mens på den andre siden er man skeptisk til dette. Når det gjelder arbeidsformer er det grunner til å tro at disse er forskjellige, men hvor forskjellige de er i praksis og hvilken betydning forskjellene har er mer usikkert. Belønning- og motivasjonsstrukturene beskrives også som forskjellige i lys av at arbeidslivet har endret seg. Donnellon og Scully (1994) trekker frem at selvrealisering og ønsket om videreutvikling av egne ressurser innebærer at post-byråkratiske organisasjoner ikke har et karrieresystem. Og som Larsen (2001) sier har forventningen om karrierer endret seg.

Spørsmål som da reiser seg er hvordan disse forskjellene påvirker andre sider av organisasjoner– nemlig rekruttering- og personalpolitikk.

3 Rekruttering

Med forskjellige organisasjonsstrukturer kan det også være forskjellige strategier for rekruttering av ansatte. For eksempel kan man se for seg at forskjellige organisasjonsprinsipper påvirker hva slags kompetanse og personlige egenskaper man ser etter hos søkere. Sammenhengen mellom rekruttering og organisasjonsstruktur er en tematikk som er mer eller mindre ikke eksisterende innenfor samfunnsforskningen.

Hva arbeidsgivere vektlegger i en rekrutteringsprosess er bedre belyst, men mange av disse bidragene fokuserer på etnisitet eller kjønn, noe som er litt på siden av fokuset i denne oppgaven. Med unntak av en norsk studie gjennomført av Mari Teigen og Jannecke Wiers-Jenssen (1996) vil jeg derfor referere til en tradisjon innenfor organisasjonspsykologien kalt ”person-environment fit”. Premisset i denne tradisjonen er at dersom arbeidsgivere opplever søkerne som passende i organisasjonen vil det øke sannsynligheten for at vedkommende ansettes. Hva man mener med ”passende” er det uenigheter om innad i tradisjonen, noe som har resultert i en rekke forskjellige operasjonaliseringer. Nedenunder skal jeg gå igjennom noen eksempler fra denne tradisjonen som kan gi en forståelse av hva arbeidsgiver vurderer som sentrale faktorer når de skal ansette nye arbeidssøkere.

3.1.1 Begrepet rekruttering

Begrepet rekruttering brukes ofte for å fange opp hele prosessen fra å skaffe søkere til en stilling og til hvem man til slutt ansetter. For å forstå hva rekruttering faktisk innebærer, kan det være hensiktsmessig å forstå rekruttering som en fellesbetegnelse på flere seleksjonsprosesser. En seleksjonsprosess kan ses på som et slags filter – de man vurderer som godt egnet og kvalifiserte går videre til neste runde, mens de man anser som uegnet ikke vurderes videre. Formålet med rekruttering og disse seleksjonsprosessene er å finne frem til den personen som kan tenkes å gjennomføre arbeidsoppgavene knyttet til en stilling på en best mulig måte. Ofte er andre kriterier også vektlagt, for eksempel at man vil kunne fungere som et godt tilskudd til organisasjonens sosiale miljø, osv. Grimsø definerer rekruttering som ”strategier og metoder for å komme i kontakt med egnede søkere eksternt, så vel som internt i virksomheten” (Grimsø, 2005, s. 157).

3.2 Hva er det som vurderes?

Bevisst og ubevisst vurderer vi og evaluerer personer vi møter i en hver situasjon. Vi vurderer andres atferd og fortolker dette og danner oss en oppfatning av personen (Grimsø, 2005, s. 223). Særlig under intervjuet danner de som intervjuer et bilde av arbeidssøkeren på bakgrunn av søkerens atferd og fremtoning, på samme måte som arbeidssøker danner seg et bilde av de som intervjuer og organisasjonen som representeres. Grimsø (2005) deler vurderinger inn i formelle og uformelle vurderinger. Formelle vurderinger innebærer vurderinger gjort på bakgrunn av søkerens kvalifikasjoner. Med andre ord om søkerens utdannelse og erfaring passer overens med det man søker etter. Denne formelle vurderingen gjøres først og fremst tidlig i rekrutteringsprosessen, gjennom å lese CV og søknad. Formelle vurderinger gjøres også underveis i intervjuet, gjennom å verifisere og kontrollere at søkeren har den kompetansen som CV og søknad gir inntrykk av (Grimsø, 2005). Uformelle vurderinger er de vurderingene som ikke kan tilskrives formelle kvalifikasjoner. Det vil si vurderinger som omhandler søkerens personlige egenskaper (Grimsø, 2005, s. 223). For eksempel at man oppfatter personen som vennlig, imøtekommende, motivert osv. Dette er vurderinger som gjøres av intervjueren, uten at det nødvendigvis er et formelt krav om at dette er viktige faktorer. I en ansettelsesprosess forsøker arbeidsgiver å sette de uformelle vurderingene inn i et system, slik at man på forhånd har tenkt på og identifisert hvilke personlige egenskaper man ønsker at søkeren skal ha (Grimsø, 2005, s. 223).

3.2.1 Byråkratiet og post-byråkratiet i lys av rekruttering

I Webers idealtypiske modell av en byråkratisk organisering har jeg allerede vært inne på noen sentrale kjennetegn ved hva som kjennetegner rekruttering offentlig sektor: livslange ansettelser, karrieresystemer og betydningen av formelle kvalifikasjoner som hovedkriteriet for ansettelse. Som et resultat av byråkratiets etos vil det ikke være nødvendig å vurdere personlige egenskaper, da dette mer eller mindre er irrelevant for stillingen man skal gå inn i. Det viktigste er at man har den nødvendige fagkunnskapen. Men som Merton påpeker er det en viss forskjell mellom teori og praksis, og som Grimsø (2005) sier gjør vi hele tiden vurderinger av de vi møter, også uformelle vurderinger. I stedet for å spørre om man bare vektlegger formelle kvalifikasjoner i byråkratiske organisasjoner, er kanskje et bedre spørsmål hvordan man danner uformelle vurderinger og hva man anser som viktige kriterier for å oppfatte en arbeidssøker som ”skikket” eller ”passende”.

Heckscher utdyper ikke hva som er viktig av formelle og uformelle egenskaper, men påpeker at post-byråkratiske organisasjoner, i motsetning til byråkratiske, sjeldent innebærer livsvarige ansettelser (Heckscher, 1994). Selv om Heckscher ikke sier noe om hvordan personalpolitikken utformes, kan vi vende oss mot litt generelle beskrivelser av hvordan alternative organisasjonsformer forholder seg til rekruttering. Som nevnt innledningsvis er et av argumentene for hvorfor vi trenger nye fleksible organisasjonsformer basert på at arbeidslivet krever en annen type kompetanse enn tidligere. Brandi, Hildebrandt og Nordhaug beskriver dette som at vi har gått ”fra ressurs til kompetansegull” (Brandi, Hildebrandt, & Nordhaug, 2001, s. 11). Med dette mener de at ansatte har gått fra å være en nødvendig ressurs arbeidsgivere har benyttet seg av for å produsere, til å være den drivende faktoren for organisasjoners utvikling og fremtidspotensialet (Brandi et al., 2001). Med andre ord så beskrives det at man har gått fra å se ansatte som et nødvendig onde til å se på ansatte som den viktigste innsatsfaktoren. Derfor er det heller ikke overraskende at det med fleksible organisasjonsformer også følger en økende oppmerksomhet rundt betydningen av personalpolitikk og rekruttering. Når de ansattes kompetanse og ressurser forstås som den viktigste faktoren for en vellykket drift, er det også mer fokus på å tiltrekke seg og ansette de riktige personene. Ideer som dette forbindes ofte med Human Resource Management og Strategic Human Resource Management som utover 1980-tallet har blitt vanlige begreper for å signaliserer at bedrifter har en mer bevisst og strategisk personaladministrasjon (Grimsø, 2005, s. 40).

På neste side skal jeg se på Teigen og Wiers-Jenssens studie (1996) som blant annet undersøker hvorvidt ledere i offentlig sektor vektlegger personlige egenskaper, eller om det kun er formelle egenskaper som Webers idealtypiske modell tilsier. Deretter skal jeg se på ”person-environment-fit” perspektivet som gi en bedre forståelse av hva som vektlegges i ansettelsesprosesser.

3.2.2 Offentlig sektor og rekruttering

Ved å se på ansettelsesprosedyrer i tre statlige virksomheter ønsket Teigen og Wiers-Jenssen (1996) å undersøke hvilke hensyn som tillegges særlig vekt i en ansettelsesprosess. De identifiserer to seleksjonsnivåer når det gjelder arbeidsgivers vurdering av søkere. I første omgang skilles det grovt mellom søkerne etter formelle kvalifikasjoner og intern praksis. Her viser det seg at flertallet av søkerne ofte er formelt kvalifisert i henhold til

stillingsutlysningen. I andre omgang sorteres de resterende søkerne etter personlige egenskaper og relevant ekstern praksis. For å velge mellom disse søkerne, blir betydningen av personlige egenskaper og oppfattelsen om en søker er ”skikket” en sentral del av seleksjonsprosessen (Teigen & Wiers-Jenssen, 1996). I stillingsutlysninger på lavere nivå (for eksempel saksbehandlerstillinger) fremstår formelle kvalifikasjoner som det viktigste seleksjonskriteriet, mens det på stillinger på ledernivå ofte er spesifisert hvilke personlige egenskaper som anses som nødvendige og ønskelige i stillingsutlysningen (Teigen & Wiers-Jenssen, 1996, s. 86). Videre kommer det frem at opplevelsen av personlig egnethet og betydningen av intern praksis henger tett sammen. Å ha intern praksis innebærer at man ofte har bedre kjennskap til hvorvidt kandidaten er skikket til stillingen, og at dette kan være den viktigste faktoren til hvorfor intern praksis kan være en fordel (Teigen & Wiers-Jenssen, 1996, s.78).

Studien til Teigen og Wiers-Jenssen er med på å bekrefte at det er lite sannsynlig at ledere i byråkratiske organisasjoner utelukkende vurderer formelle kvalifikasjoner. Personlige egenskaper og det at man opplever søkeren som ”passende” ser ut til å ha betydning. Siden sosiologien ikke utdyper dette i større grad, vender jeg meg mot organisasjonspsykologien for å få mer innsikt i hva det innebærer å oppleve enkelte søkere som mer ”passende” enn andre. Denne litteraturen skiller imidlertid ikke mellom forskjellige organisasjonsformer, det vil være denne studiens oppgaven å identifisere eventuelle skiller.

3.2.3 Person-environment fit

“Person-environment-fit” er en tradisjon innenfor organisasjonspsykologi som vokste frem i etterkant av human-relation teorien som vokste frem på 1920-30-tallet i forbindelse med Hawthorne-eksperimentene (Grey, 2009, s. 44). Person-environment-fit-perspektivet har fått stor oppmerksomhet de siste årene, som kan ses i lys av arbeidsgivers økende fokus på ansettelser. Et grunnleggende premiss for mange av bidragene i denne tradisjonen er at når et individ og organisasjon ”passer” sammen, har det et positivt utfall for både den ansatte og for arbeidsgiver (Ostroff & Judge, 2007, s. xiii). Som Ostroff og Judge (2007) poengterer er noe av formålet med samleverket *Perspectives on organizational fit* (2007) å gi et innblikk i et lite systematisk felt. Det finnes en rekke ulike tilnærminger, både med hensyn til tematikker og metodisk fremgangsmåte. Som Rynes og Gerhart påpeker er det også liten enighet knyttet

til hvordan man skal forstå hva det innebærer å passe inn i en organisasjon – hvordan man kan måle dette best mulig er en fortløpende diskusjon på feltet (Rynes & Gerhart, 1990).

Ostroff og Schultes (2007) bidrag fokuserer på å fremheve hvordan perspektivet brukes på forskjellige analysenivåer i de ulike studiene. De mest sentrale analysene for denne oppgaven er de som befinner seg på mikro-nivå, studier som tar utgangspunkt i det som kalles person-environment-fit. Slike studier fokuserer på relasjonen mellom individet og organisasjonen de deltar i. Ideen er at dersom det er en god tilpasning mellom personer og organisasjoner de tilhører så vil dette ha positive effekter på arbeidsytelsen og trivselen på arbeidsplassen (Boon, Den Hartog, Boselie, & Paauwe, 2011, s. 138). Det er også studier som befinner seg på makro-nivå. Dette er studier som ser på hvordan de ulike delene av en organisasjon komplementerer hverandre for å oppnå effektivitet, for eksempel når struktur, mål, strategi og organisasjonskultur samsvarer på en god måte (Ostroff & Schulte, 2007, s. 3-4). Sistnevnte perspektiv refereres ofte til som ”system-fit-perspektiv”. Disse to ulike tilnærmingene har mer eller mindre vokst frem uavhengig av hverandre, noe som kan forklare hvorfor det finnes mange forskjellige teoretiske perspektiver som gir ulike forklaringer på hvorfor det å passe inn er viktig og hvorfor behovet for å passe inn oppstår (Ostroff & Schulte, 2007, s. 5).

Coverdill og Finlay (1998) er et eksempel på en studiet innenfor person-environment-perspektivet. Mens Teigen og Wiers-Jenssen (1996) har fokusert på hva arbeidsgivere vektlegger gjennom å se nærmere på søkerens kvalifikasjoner, har Coverdill og Fenlay et annet utgangspunkt. Coverdill og Fenlay har gjennomført intervjuer og observert konsulenter som hjelper arbeidsgivere med å identifisere de riktige kandidatene til stillingene, såkalte hodejegere. De argumenterer for at en slik fremgangsmåte vil kunne gi flere gode innspill på hva som vektlegges i en rekrutteringsprosess. Dette begrunnes med at konsulenter som en tredjepart ikke har en åpenlys interesse av å vektlegge at formelle kvalifikasjoner har en større betydning enn hva som egentlig kan være tilfellet. Som arbeidsgiver oppleves det ikke alltid legitimt å si at personlige egenskaper spiller en sentral rolle, da det kan forventes at formelle kvalifikasjoner skal være det sentrale vurderingskriteriet (Coverdill & Fenlay, 1998).

Formålet med studien var å undersøke hvordan arbeidsgiver velger å ansette noen fremfor andre, når de formelle kvalifikasjonene er tilfredsstilte. Studien til Coverdill og Fenlay viser at formelle kvalifikasjoner (utdanning, erfaring, osv.) er en viktig faktor i seleksjonsprosessen, særlig i den første seleksjonen (altså fra søkerbunke til intervju). Formelle kvalifikasjoner kan også spille en sentral rolle senere i prosessen, men da gjerne i

form av det Coverdill og Fenlay kaller "hot buttons" (Coverdill & Fenlay, 1998, s. 107). Hot buttons er spesielle ferdigheter eller erfaringer som gjør at en søker anses som særlig relevant for stillingen. Hot buttons formuleres sjeldent ut til søkerne, men fungerer som en ekstra bonus som gjør at en kandidat stiller sterkere i seleksjonsprosessen (Coverdill & Fenlay, 1998, s. 107). Hodejegerens perspektiv er entydige: Når to like kvalifiserte kandidater søker på samme stilling, er det kjemien arbeidsgiver (evt. intervjuer) opplever med hver enkelt av de som er det avgjørende for hvem som ansettes. Coverdill og Fenlay ønsker også å undersøke på hvilket nivå "passende" operer på. Mer konkret vil de se om det å vurdere en søker som passende avhenger av personen som gjennomfører intervjuet, altså om passende tilsvarende intervjuerens egne preferanser (søker-intervjuernivå), eller om det avhenger av organisasjonen og organisasjonskulturen (søker-organisasjonsnivå). Sistnevnte impliserer at uavhengig av hvem som foretar intervjuene innenfor en bestemt organisasjonen, vil utfallet være det samme. Coverdill og Fenlays empiri antyder at søker-intervjuernivået kan være vel så viktig som søker-organisasjonsnivået. Flere av hodejegerne oppgir at en av de viktigste oppgavene er å innhente informasjon om både organisasjonen, så vel som den som foretar intervjuene og har beslutningsmyndigheten. Søker-intervjuernivå har særlig to implikasjoner. Den første implikasjonen dreier seg om intervjuerens personlighet. Hodejegerne gir uttrykk for at søkere med lik personlighet har større sjanse for å oppnå god "kjemi". Den andre implikasjonen innebærer at en søker med sosiale likheter med intervjueren også kan stille sterkere. Man skiller dermed mellom personlige likheter og sosiale likheter (Coverdill & Fenlay, 1998, s. 113). Coverdill og Fenlay konkluderer med at opplevelsen av kjemi spiller en sentral rolle i den siste seleksjonsprosessen, men at formelle kvalifikasjoner som utdannelse og erfaring likevel er det viktigste seleksjonskriteriet tidlig i seleksjonsprosessen, og kan også være avgjørende senere i prosessen som "hot buttons" (Coverdill & Fenlay, 1998, s. 119). Med andre ord er studien på mange måter i tråd med Teigen og Wiers-Jenssens studie.

Rynes og Gerhart (1990) sitt teoretiske utgangspunkt og forskningsspørsmål er relativt likt Coverdill og Fenlays utgangspunkt, men har en annen metodisk fremgangsmåte. Ved å samle inn informasjon om hvordan intervjuerne (de som rekrutterer) rangerer ulike personlige egenskaper, forsøker Rynes og Gerhart å undersøke om det er slik at intervjuere fra samme organisasjon har tilnærmet lik vurdering av søkerne. Dette vil være en indikator på at man innad i organisasjonen har en felles oppfatning av hva som er passende, og således også gi støtte til Coverdill og Fenlays undersøkelse. Rynes og Gerhart har deler vurderingskriteriene

inn i tre ulike kategorier. Først bes intervjuerne å rangere ti spesifikke personlige egenskaper (som kunnskap, ledelsesevne, varme osv.). Deretter er det spørsmål knyttet til om den som rekrutterer vurderer søkeren som generelt ansettbar. Og til sist hvilke kriterier som anses som nødvendige for å kunne ansette søkeren i egen bedrift. Rynes og Gerhart argumenterer for at hvis man ønsker å undersøke "organization-person-fit" må man identifisere hvorvidt det er forskjeller mellom en generell oppfatningen om hvordan en god arbeidstaker egentlig er og hvem man faktisk ønsker å ansette i egen bedrift (Rynes & Gerhart, 1990). De kvantitative analysene viser at det er forskjeller mellom hvordan man vurderer en generell god arbeidstaker og hvem man selv ønsker å ansette. Rynes og Gerhart finner også ut at det mer enighet i hvordan intervjuere rangerer søkerne innad i organisasjonen, enn på tvers av ulike organisasjoner. Dette indikerer at det er slik at intervjuere fra samme organisasjon har en felles oppfatning om hva som er passende i organisasjonen, og at det følgelig heller ikke er snakk om individuelle preferanser hos intervjueren (Rynes & Gerhart, 1990, s. 23-25).

Det er også større variasjon mellom bedrifter i hvordan de rangerer bedriftsspesifikke kriterier, enn hvordan generell ansettbarhet vurderes (Rynes & Gerhart, 1990, s. 26).

Det finnes en rekke flere studier innenfor "person-environment-fit" som bekrefter funnene til Coverdill & Fenaly og Rynes & Gerhart om at det å passe inn er en viktig faktor i rekrutteringsprosessen. Se for eksempel Adkins, Russell, og Werbel (1994) sin studie og Chatman (1989) sin studie.

3.2.4 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg vist hvordan arbeidsgivere vurderer arbeidssøkere i en rekrutteringsprosess. I en rekrutteringsprosess skiller Grimsø (2005) mellom formelle og uformelle vurderinger. I lys av Weber (2000) skal ikke uformelle vurderinger være relevant i byråkratiske organisasjoner, men som Grimsø (2005) påpeker skjer uformelle vurderinger ubevisst og det er vanskelig å kontrollere at dette ikke spiller inn i en rekrutteringsprosess. Dette er noe Teigen og Wiers-Jenssens studie (1996) bekrefter i sin studie. De viser at formelle vurderinger er det viktigste, men at uformelle vurderinger også står sentralt i en rekrutteringsprosess i offentlig sektor. Studien finner viser også at det gjøres forskjellige vurderinger avhengig av stillingsnivå. På lavere nivå er det først og fremst formelle kvalifikasjoner som vurderes, mens på høyere stillingsnivåer vektlegges personlige egenskaper i større grad. Studier innenfor "person-environment-fit"-perspektivet bekrefter at

personlige egenskaper hos arbeidssøkere er en viktig del av vurderingen arbeidsgivere gjør. Studiene viser at dersom arbeidsgiver opplever arbeidssøkere som ”passende” øker sannsynligheten for at vedkommende ansettes. Hvordan arbeidsgivere opplever som ”passende” er det imidlertid ingen gode definisjoner på. Coverdill og Fenlay (1998) bruker uttrykket ”hot buttons” som en betegnelse på egenskaper hos arbeidssøkere som er utslagsgivende for vedkommende sin ansettelse. Hva ”hot buttons” innebærer varierer fra arbeidsgiver til arbeidsgiver. Rynes og Gerhart (1990) skiller mellom vurderinger som gjenspeiler en oppfatning om generell ansettbarhet og vurderinger som er bedriftsspesifikke. Studien antyder at intervjuere innad i samme organisasjon gjør lignede vurderinger av arbeidssøkere. Selv om disse studiene gir innsikt i hvordan selve rekrutteringen foregår, med tanke på hvordan man selekterer seg frem til vedkommende man ønsker å ansette, er de likevel begrenset av at de ikke viser hvordan dette kan variere på med organisasjonsstrukturer.

4 Problemstilling

Kommunal- og regionaldepartementet har tre fagavdelinger, hvorav to av de følger en tradisjonell seksjonsbasert struktur og den siste følger en teamorganisering. De seksjonsbaserte avdelingene forstås som preget av en byråkratisk organisering, mens den teamorganiserte avdeling forstås som kjennetegnet av en post-byråkratisk organisering. I Webers idealtypiske modell (2000) beskrives en byråkratisk organisering som regelstyrt, hierarkisk og formelt, mens Heckschers idealtypiske modell (1994) av en post-byråkratisk organisering fremstår som direkte kontrasten til dette: lite regler, ingen hierarki og uformelt. Selv med Mertons (1968) nyanseringer om at byråkratiet ikke nødvendigvis er så stivt som Weber fremstiller det, skisseres det likevel forskjeller mellom organisasjonsformene. Et poeng i kapittel 2 var at debatten mellom perspektiver om byråkratisk og post-byråkratisk organisering er preget av å være polariserte. Argumentene jeg har reist er blant annet at man vet lite om organisasjoner som har en byråkratisk organisering, og samtidig innslag av post-byråkratiske prinsipper. I kapittel 3 viste jeg at tidligere forskning om rekrutteringsprosesser konkluderer med at personlig egnethet og opplevelsen av at søkeren er passende spiller en sentral rolle når arbeidsgivere ønsker å ansette nye personer. Rynes og Gerharts studie (1990) viser også at det er forskjeller mellom bedriftsspesifikke vurderinger og en generell oppfattelse av ansettbarhet.

En måte å forstå og systematisere dette er å se det i lys av perspektivet om isomorfisme. Isomorfisme handler om hvordan organisasjoner stadig blir likere hverandre som et resultat av at man inkorporer og implementerer de samme løsningene (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977).² Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at endringene man har implementert har betydning i praksis – det kan være en diskrepans mellom hva man sier at man gjør og hva man faktisk gjør. For å si det på en annen måte kan det være et skille mellom formell struktur og faktisk aktivitet i organisasjonen (Meyer & Rowan, 1977). På mange måter er dette et perspektiv som gjør at det blir lettere å lage en god problemstilling for den

² Meyer og Rowan (1977, s. 341) trekker frem at dette er måter organisasjoner kan øke sin legitimitet, sikre tilgang til ressurser, øke stabilitet og benytte som overlevelsesstrategi. DiMaggio og Powell (1983) peker på tre former for isomorfisme; tvungen, mimetisk og normativ. Mål- og resultatstyring er for eksempel pålagt i offentlig sektor, dette er et eksempel på tvungen isomorfisme. Mimetisk isomorfisme sikter til at man ønsker å kopiere det man anser som gode løsninger i andre organisasjoner. Normativ isomorfisme sikter til hvordan det utvikler seg felles forestillinger om hva man burde gjøre og fører til at organisasjoner implementerer de samme løsningene (DiMaggio & Powell, 1983).

videre oppgaven. Perspektivet kan hjelpe oss til å forstå at selv om en organisasjon endrer deler av organisasjonen, i mitt tilfelle en av avdelingene, så betyr ikke det nødvendigvis at aktivitetene endrer seg. Særlig kan dette tenkes å være tilfellet når man har en overordnet byråkratisk struktur som alle fagavdelingene må forholde seg til. I Kommunal- og regionaldepartementet er det mulig at de seksjonsbaserte avdelingene og den teamorganiserte avdelingen vurderer søkere ulikt som følge av forskjellige organisasjonsprinsipper. Dette vil kunne resultere i ulike rekrutteringsmønstre. På den andre siden er det også en mulighet for at den overordnede byråkratiske organiseringen innebærer at det i praksis ikke vil være forskjeller mellom fagavdelingenes organisasjonsprinsipper og derav heller ikke rekrutteringsmønstrene. Spørsmålet som stilles i denne oppgaven er følgende: Opprettholdes forskjellene mellom organisasjonsprinsippene, og medfører dette at avdelingsdirektører og ansatterepresentanter, fra de forskjellige fagavdelingene, vurderer søkere i en rekrutteringsprosess på forskjellig måter?

I kapittel 7 vil følgende problemstilling besvares:

Er det forskjeller mellom de seksjonsbaserte avdelingene og den teamorganiserte avdelingen med hensyn til lederstiler, arbeidsformer og karrieresystemer?

Dette spørsmålet stilles for å identifisere hvilke forskjeller det er mellom disse faktorene i praksis. Disse faktorene anses som hovedforskjellene mellom byråkratisk og post-byråkratiske organisasjoner, samtidig som de tidligere har blitt skissert som betydningsfulle for hvordan avdelingene håndterer rekrutteringsprosesser. Analysen av disse forskjellene jeg gjør i kapittel 7 vil således hjelpe meg til å forstå hvorvidt det er grunner til å tro at det er forskjeller mellom avdelingenes rekrutteringsmønstre.

Kapittel 8 vil besvare følgende underproblemstilling:

Er det forskjeller mellom avdelingene med hensyn til hva slags kompetanse man tiltrekker seg, og hva slags kompetanse man ansetter?

Dette spørsmålet stilles for å kunne se nærmere på om avdelingene i praksis har forskjellige rekrutteringsmønstre. I kapittelet vil jeg vise til egne deskriptive statistikker for å se om det er tilfellet eller ikke. Utover dette innebærer også denne underproblemstillingen at problemstillingen innsnevres til å fokusere på forskjeller i rekrutteringsmønstre med hensyn

til utdanningsbakgrunn og kompetanse. Dette er en nødvendig begrensning da rekrutteringsmønstre kan bety alt fra kjønn, etnisitet og intern praksis osv.

I kapittel 9 stilles den siste underproblemstillingen:

Er det forskjeller mellom hva avdelingsdirektører og ansatterrepresentanter vektlegger som sentrale vurderingskriterier i en ansettelsesprosess? Og gjør man de samme vurderingene i de seksjonsbaserte og i den teamorganiserte avdelingen?

I dette kapittelet ser jeg på hvordan avdelingsdirektører og ansatterrepresentanter forholder seg til vurderingen av søknader og underveis i intervjuene og hva de mener er de viktigste faktorene arbeidssøkere må tilfredsstille for å kunne bli ansatt i avdelingene.

5 Metode, data og analyse

Da jeg skulle begynne med denne oppgaven var det klart at problemstillingen jeg ønsket å besvare fordret et kvalitativt design. Kvalitativ metode benyttes i forbindelse med at man ønsker å få en dybdeforståelse av feltet man er interessert i (Widerberg, 2001). Jeg ønsket å få en forståelse av hvordan avdelingsdirektører og ansatterepresentanter vurderer søkere i en rekrutteringsprosess, i de forskjellige fagavdelingene. Ved å gjennomføre kvalitative intervjuer fikk jeg muligheten til å høre hvordan ledere og ansatte reflekterte rundt dette og deres oppfatninger av hva som er viktige egenskaper i deres avdelinger. Som Kvale og Brinkmann (2009, s. 19) sier ”Hvis du vil vite hvordan folk oppfatter verden og livet sitt, hvorfor ikke spørre dem”.

Valg av metode henger sammen med problemstillingen som stilles. Visse type spørsmål krever visse metodiske fremgangsmåter. Med andre ord gir forskjellige metoder forskjellige svar (Widerberg, 2001, s. 57). Jeg kunne ha gjennomført en kvantitativ studie, basert på en surveyundersøkelser, hvor jeg hadde sendt ut et spørreskjema med spørsmål som kunne fanget opp forskjellige måter å vurdere søkere på. Men som jeg viste i kapittel 3 kan en avgjørende faktor i rekrutteringsprosessen være hvorvidt man oppfatter søkerne som passende eller som særlig egnet for stillingen. Som studier innenfor ”person-environment-fit”-perspektivet viser, kan det være vanskelig å sette ord på hva dette innebærer for informantene, og ikke minst problematisk å operasjonalisere som forsker. Jeg ønsket ikke å benytte forhåndsbestemte kategorier for å fange opp dette, men heller høre hva som blir sagt og hvordan det blir sagt. I stedet for å bruke lukkede spørsmål som gjerne kjennetegner surveyundersøkelser ønsket jeg å benytte åpne spørsmål som er et vanlig kjennetegn ved intervjuer (Tjora, 2012, s. 56). På denne måten kunne informantene formulere seg fritt om hva de mener er viktig, samtidig som jeg hadde muligheten til å fange opp og følge opp refleksjonene informantene hadde i forbindelse med dette.

Jeg kunne ha valgt en annen kvalitativ metode enn intervjuer. Jeg kunne for eksempel ha valgt dokumentanalyse. Kommunal- og regionaldepartementet har et rikt arkiv bestående av innstillingsprotokoller fra samtlige ansettelser. I disse har avdelingsdirektører gitt begrunnelser for hvorfor de har rangert søkerne de ønsket å innkalle til intervju, i den rekkefølgen man har gjort, og hvorfor man vurderer søkeren som rangeres som nr. 1 som den

beste. Dette kunne vært en hensiktsmessig fremgangsmåte, men som Coverdill og Finlay (1998) poengterer kan det være tendenser til at man gjerne vektlegger de formelle vurderingene i høyere grad enn hva som nødvendigvis trenger å være tilfellet, da det anses som de mest legitime vurderingene. Dette kan være en særlig relevant problematikk i innstillingsprotokollene hvor poenget er å legitimere beslutningen ovenfor et innstillingsråd. Kvalitativ intervjuer fremsto med andre ord som den best egnet måten å besvare problemstillingen på.

I dette kapittelet skal vi derfor se nærmere på hvordan jeg har gjennomført 8 intervjuer med avdelingsdirektører og ansatterepresentanter fra de seksjonsbaserte og den teamorganiserte fagavdelingene. Jeg vil også si noe om det øvrige datamaterialet oppgaven bygger på. Men først skal det sies noe om hvordan jeg fikk tilgang til og oversikt over feltet.

5.1 Tilgang til feltet

Denne studien er et resultat av at Kommunal- og regionaldepartementet utlyste generelle problemstillinger knyttet til rekruttering- og personalpolitikk de ønsket at masterstudenter skulle studere nærmere. Jeg søkte på prosjektet ved å sende inn prosjektskissen jeg hadde utarbeidet på forhånd. Etter en samtale med departementet ble vi enige om at jeg skulle skrive masteroppgave med utgangspunkt i Kommunal- og regionaldepartementet. Jeg har fått frie tøyler til å skrive om hva jeg ville i tilknytning til rekruttering- og personalpolitikk. Det at jeg har relatert rekrutteringsprosesser til forskjeller mellom seksjonsbaserte og teamorganiserte avdelinger er ikke en problemstilling Kommunal- og regionaldepartementet har reist selv. Gjennom en kontaktperson i departementet har jeg fått hjelp til å finne frem til relevant informasjon, noe som har gjort orienteringsprosessen mye lettere. At oppgaven er et resultat av at departementet ønsket et samarbeid med meg, har gjort tilgangen til feltet veldig mye lettere.

5.2 Oversikt over feltet

Før jeg gikk i gang med intervjuene anså jeg det som viktig å opparbeide meg en forståelse av hvordan departementet rekrutterer. Jeg ønsket for eksempel å vite mer om faktorer som hvem de søker etter, hvem de ansetter og ikke minst danne meg et bilde av hvorvidt det er forskjeller mellom avdelingene. På denne måten så jeg for meg at jeg ville kunne få mest mulig ut av intervjuene, samtidig som jeg opparbeidet meg kunnskap om tematikken jeg

ønsket å intervju om. Å kjenne til feltet man studerer trekkes frem som en faktor for å kunne gjennomføre gode intervjuer (Widerberg, 2001).

I begynnelsen leste jeg igjennom en rekke søknader og innstillingsprotokoller i et forsøk på å danne meg et bilde av departementets rekrutteringsmønster. Selv om gjennomlesningen ga meg et visst inntrykk, var det likevel vanskelig å få en generell oversikt over det overordnede rekrutteringsmønstret. I begynnelsen av juli 2013 begynte jeg derfor å gjøre denne gjennomlesningen mer systematisk. Jeg samlet inn informasjon om samtlige søkere i 2008 og 2013 (frem til august) til departementets fagavdelinger i et Excel-dokument.³ På dette tidspunktet var ikke problemstillingen spisset, så ønsket var å få en generell oversikt.

Informasjonen jeg samlet inn er basert på utvidede søkerlister, søknader og innstillingsprotokoller. De utvidede søkerlistene gir informasjon om hvor mange søkere det er på en stilling og alder, kjønn, utdanningsbakgrunn, nåværende yrkestittel og bostedskommune til samtlige søkere på stillingen. Jeg valgte å fokusere på antall søkere, alder, kjønn og utdanningsbakgrunn, og informasjon hvem som innkalles til intervju og hvem som ansettes, fikk jeg igjennom innstillingsprotokollene.

5.2.1 Utfordringer med deskriptiv statistikk

Å samle inn et datamateriale på denne måten er utfordrende og det kreves tid for å bearbeide det på riktig måte. Ettersom intensjonen ikke har vært å benytte seg av kvantitativ metode, men heller å få en oversikt over rekrutteringspraksisen er dette datamaterialet ikke bearbeidet til annet enn noen få deskriptive fremstillinger som presenteres i kapittel 8. I disse fremstillingene har jeg kategorisert utdanningsbakgrunn i overordnede og brede kategorier som for eksempel ”samfunnsfag” og ”økonomiske- og administrative fag”⁴. Begrensningen ved dette er at dersom søkerne har flere utdanningsbakgrunner, fanger kategoriene ikke opp dette. En observasjon jeg gjorde var imidlertid at mange ofte har flere utdanninger innenfor samme overordnede utdanningskategori. Den deskriptive statistikken har i hovedsak gitt meg en oversikt over feltet. Det har også gitt meg verdifull innsikt i

³ Jeg valgte to forskjellige tidspunkt fordi jeg på dette tidspunktet ønsket å se om det var variasjoner. Jeg kunne godt tatt utgangspunkt i tidligere/senere år, men et 5 års perspektiv virket logisk.

⁴ Kategoriseringen er gjort med utgangspunkt i SSBs norsk standard for utdanningsgrupperinger (Statistisk sentralbyrå, 2001)

hvordan jeg skulle gå frem i intervjuprosessen og hva som kunne være interessante forskningsspørsmål.

5.3 Forskningsintervjuet

Etter at jeg hadde opparbeidet meg en oversikt over feltet var det lettere å vite hva jeg ønsket å få ut av intervjuene. Det finnes forskjellige måter å utforme forskningsintervjuet på. Jeg benyttet meg av det man kaller semistrukturerte intervjuer. Denne formen for intervju er verken helt åpen eller helt strukturert: det er forhåndsbestemte tematikker man ønsker å belyse, men det er også rom for at informantene kan reflektere og utdype tematikker en selv ikke hadde tenkt på og det gis også plass for å følge opp enkelte av tematikkene i større grad enn planlagt dersom det virker interessant (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 47; Tjora, 2012, s. 56). Et semistrukturert intervju var et godt utgangspunkt for intervjuene jeg gjennomførte, og som jeg kommer tilbake til senere var det også på denne måten at jeg fanget opp at teamorganisering kunne være en sentral del av forskjellige vurderinger på tvers av fagavdelingene.

På forhånd hadde jeg utarbeidet en intervjuguide hvor de overordnede tematikkene og forslag til spørsmål jeg ønsket å stille var skissert opp. Intervjuguiden var strukturert med tanke på å fange opp hele rekrutteringsprosessen i kronologisk rekkefølge: fra arbeidet med stilling- og kravanalysen, vurderinger av søknader, innkallelse til intervju og hvordan man kommer frem til den endelige beslutningen om hvem man ønsker å ansette. Ulempen med dette var at intervjuet kunne bli en generell fortelling av hvordan man går frem i intervjuprosessen, noe jeg til tider også opplevde. Jeg valgte dette likevel fordi etter å ha lest flere stilling- og kravanalysen og innstillingsprotokoller på forhånd, hadde jeg en forestilling om at det ikke nødvendigvis bare var i intervjusituasjonen man gjorde de viktige vurderinger av søkerne. Stilling- og kravanalysen er det første avdelingsdirektører utarbeider i forbindelse med en stillingsutlysning. Her er det oppgitt både hva man oppfatter som nødvendige og ønskede kvalifikasjoner til den man vil ansette. I innstillingsprotokollene ble det flere ganger referert til at søkeren som ble innstilt som nr.1 tilfredsstilte og var kvalifisert i lys av stilling- og kravanalysen. På bakgrunn av dette hadde jeg en forestilling om at det man skriver i stilling- og kravanalysen til en viss grad ”forhåndsbestemmer” hva som vurderes hos søkere i intervjufasen og hva man vektlegger som særlig positivt og relevant. I og med jeg var usikker på hvor i prosessen de viktigste vurderingene blir foretatt benyttet jeg meg derfor av en

generell intervjuguide hvor jeg ønsket å snakke om hele prosessen fra start til slutt. (Intervjuguiden er lagt til som vedlegg).

5.3.1 Rekruttering av informanter

Intervjuene ble gjennomført i perioden november 2013 til januar 2014. Gjennom en kontaktperson hos departementet fikk jeg en oversikt over de ansatte i de forskjellige avdelingene, samt kontaktinformasjon. Som Tjora beskriver er det vanlig å velge informanter som vil kunne tenkes å kunne reflektere over tematikken man er interessert i (Tjora, 2012, s. 69). Derfor forsøkte jeg å identifisere hvem som har deltatt i de siste rekrutteringsprosessene hver avdeling hadde hatt. I innstillingsprotokollene er det oppgitt hvem som har deltatt i rekrutteringsprosessene og således fikk jeg oversikt over ansatterepresentanter og ledere jeg kontaktet over mail. I utgangspunktet ønsket jeg å snakke med to ansatte og to ledere fra hver avdeling, noe som ville resultert i 12 intervjuer. Etter åtte gjennomførte intervjuer opplevde jeg at jeg ikke ville få et bedre datamaterialet av å gjennomføre flere. Dessuten var det heller ikke alle som ønsket å stille opp til intervjuer. Etter å ha gjennomført åtte intervjuer så jeg meg derfor fornøyd datainnsamlingsprosessen.

5.4 Å endre fokus underveis

Teamorganisering var ikke noe jeg i utgangspunktet hadde fokusert på i intervjuene. Dette kommer også frem i intervjuguiden (se vedlegg 1). Som følge av at jeg hadde semistrukturerte intervjuer dukket dette opp i flere av intervjuene. Jeg syntes det var interessant og hadde en del oppfølgingsspørsmål knyttet til dette. Det var imidlertid først i forbindelse med analysearbeidet i etterkant at jeg ble oppmerksom på at hvordan avdelingene er strukturert og organisert kunne ha en betydning for hvordan man vurderer søkerne. På dette tidspunktet var datainnsamlingen avsluttet. Man kan argumentere for at jeg burde ha gjennomført flere intervjuer hvor dette hadde vært fokuset, men av praktiske hensyn valgte jeg å ikke gjennomføre flere intervjuer. Jeg hadde allerede sendte ut mange forespørsler om deltakelse til intervjuet, og det var begrenset hvor mange jeg flere jeg kunne ta kontakt med. Jeg måtte også være pragmatisk med tanke på at prosjektet hadde en begrenset tidsramme. Dessuten var teamorganisering i departementssektoren belyst i en rapport fra Difi (Sundby et al., 2012), og det hadde også blitt gjennomført en evaluering av teamorganiseringen i 2004 (Mysen & Stokland, 2005). Jeg bestemte meg derfor for at jeg ønsket å bruke rapporten og

evalueringen som foreliggende data til å støtte opp det datamaterialet jeg allerede hadde samlet inn. I det følgende gir jeg en kort beskrivelse av rapporten og evalueringen.

5.4.1 Difi-rapport

Inger Johanne Sundby, Anette Kristiansen og Anne Kristine Hanevold står bak Difi-rapporten: *Et fleksibelt hierarki – alternativ organiseringen av departementsavdelinger*. Rapporten ble utgitt i 2012, og er nr. 4 av Difis-rapporter. Formålet med rapporten var å undersøke og beskrive teamorganisering i departementssektoren. Difi-rapporten viser hvilke erfaringer departementssektoren har hatt med teamorganisering og belyser også hvordan dette har blitt gjennomført i praksis. Styrken ved å benytte seg av denne rapporten er at den bygger på et stort datamateriale som jeg selv ikke ville hatt anledning til å samle inn. Rapporten beskriver også erfaringer som er knyttet direkte til Kommunal- og regionaldepartementet. Ved at rapporten omhandler hele departementssektoren får jeg samtidig anledning til å vurdere hvordan Kommunal- og regionaldepartementet skiller seg fra de andre departementene rapporten omtaler.

5.4.2 Evalueringsrapporten

I 2004 gjennomførte konsulentselskapet Kaupang en evaluering av teamorganisering i Kommunal- og regionaldepartementet (Mysen & Stokland, 2005). Evalueringen bygger på en medarbeiderundersøkelse blant ansatte i den teamorganiserte avdelingen. Gjennom evalueringen får man inntrykk av hvordan de ansatte opplever endringene fra en seksjonsbasert avdeling til en teamorganisert avdeling. Evalueringen viser også hva de ansatte er fornøyde med, og hvilke utfordringer de opplever ved teamorganisering.

Difi-rapporten (2012) fokuserer på erfaringer og tilbakemeldinger ledere har hatt i forbindelse med overgangen til teamorganiserte avdelinger, mens evalueringen (2005) fokuserer på de ansattes erfaringer. Således utfyller rapporten og evalueringen hverandre og gir et godt grunnlag for at jeg kan benytte disse som støtte i egne analyser.

5.5 Analyse

Creswell (2007) beskriver fremgangsmåten for kvalitativ analyse som at man først klargjør datamaterialet for analyse, dernest kategoriseres datamaterialet inn i forskjellige overordnet tematikker - før man koder materialet inn i mer spesifikke kategorier. Til sist presenterer

man analysene gjennom tabeller, figurer eller gjennom diskusjon (Creswell, 2007, s. 148). Denne fremgangsmåten stemmer på mange overens med hvordan jeg har gått frem for analysere datamaterialet mitt. Først transkriberte jeg alle intervjuene. I og med at intervjuguiden min i stor grad gjenspeilet den kronologiske rekkefølgen i rekrutteringsprosess var det naturlig å først kategorisere datamaterialet etter hvilken fase av rekrutteringsprosessen man snakket om. Var det i forbindelse med stilling- og kravanalysen, søknader eller i forbindelse med selve intervjuet? Dette gjorde at jeg fort fikk en oversikt over hvorvidt de samme vurderingene ble vurdert i samme faser av rekrutteringsprosessen. Derneft forsøkte jeg å identifisere hvordan man snakket om vurderingene og hvorfor man anså det som viktig egenskaper, og hvordan man opplevde at det kom til uttrykk hos søkerne. Arbeidet med datamaterialet og kategoriseringene gjorde meg fortrolig med datamaterialet, samtidig som det ga et godt utgangspunkt for å diskutere mønstrene jeg senere vil presentere. Jeg forsøkte også å kategorisere datamaterialet inn i kategoriene som jeg i kapittel 2 trakk frem som teoretiske forskjeller mellom byråkratisk og post-byråkratisk organisering: ledelsesstiler, arbeidsformer og karrieresystemer. Det skal sies at analyse ikke er noe man bare gjør i etterkant av datainnsamlingsperioden, som Widerberg sier: (...) materialet i seg selv er et resultat av den kontinuerlige analysen man utfører før og under datainnsamlingsfasen” (Widerberg, 2001, s. 116). Både underveis i intervjuene og mens jeg transkribert analyserte jeg og oppdaget mønstre som var utgangspunkt for de mer systematiske analysene jeg gjorde i etterkant av datainnsamlingen.

5.5.1 Teoriens plass i analysene

Det er liten tvil om at denne studien er teoridrevet. Det vil si at oppgaven har et klart overordnet teoretisk perspektiv med utgangspunkt i teorier om byråkratisk og post-byråkratisk organisering. Disse perspektivene har vært utgangspunktet for å forstå forskjellene mellom de seksjonsbaserte avdelingene og den teamorganiserte avdelingen. På denne måten hadde jeg nærmest allerede før jeg samlet inn datamaterialet forventninger om forskjeller mellom avdelingene. Det er ikke utenkelig at disse teoriene har påvirket måten jeg har forstått datamaterialet på, og hvordan jeg har valgt å legge opp analysene. På den andre siden har jeg hele tiden forsøkt å se etter nyanser og jeg har også vært åpen for å avkrefte egne forventninger til datamaterialet. I forbindelse med teoriens plass i analysene er det en ting til som skal bemerkes. Jeg ønsker på ingen måter å bekrefte eller avkrefte Weber eller Heckschers idealtypiske modeller. Derfor skal denne studien ikke ses på som et forsøk på å

identifisere det "ekte" byråkratiet eller det "ekte" post-byråkratiet, ei heller som en bekreftelse eller avkreftelse av idealtypene. I stedet brukes idealtypene som et utgangspunkt for å utforske potensielle forskjeller mellom disse organisasjonsformene, velvitende om at empirisk forskning vil vise at forskjellene er langt mer nyansert og komplisert enn en sammenligning av de idealtypiske modellene tilsier. Samtidig er det å ta utgangspunkt i disse idealtypene et hjelpemiddel for å kunne rette blikket der det kan tenke seg å være interessante forskjeller.

5.6 Etiske refleksjoner

I forbindelse med den deskriptive statistikken jeg har samlet inn har jeg fått tilgang til en rekke sensitive personopplysninger gjennom Kommunal- og regionaldepartementets søkere, og deres CV og andre personopplysninger. I Norge er alle forskningsprosjekter som inneholder sensitive personopplysninger meldepliktige til NSD (Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste). Derfor er også denne studien meldt inn og godkjent. Utover dette har jeg i forbindelse med tilgangen til disse dokumentene også skrevet under på en taushetserklæring fra departementets side. Den bearbejdede informasjonen (statistikken) som brukes i denne oppgaven gjør at det ikke er mulig å identifisere enkeltpersoner, noe som er viktig hensyn.

I forbindelse med kvalitative intervjuer er det særlig to etiske hensyn som må ivaretas: prinsippet om informert samtykke og prinsippet om konfidensialitet (Thagaard, 2009, s. 26-27). Da jeg sendte ut forespørsler om deltakelse til intervjuet, fulgte det med en lengre beskrivelse av prosjektet og dets formål. På denne måten kunne informantene ta stilling til om de ønsket å respondere på henvendelsen min. I begynnelsen av hvert intervju fortalte jeg om prosjektet på nytt og informerte deltakerne om at de kunne trekke seg når de måtte ønske, også dersom de ettertid ombestemte seg. Utover dette hadde jeg med meg et informasjonsskriv, som informantene kunne lese igjennom i forkant og i etterkant av intervjuet. Prinsippet om informert samtykke anses som ivaretatt på best mulig måte i denne studien. Prinsippet om konfidensialitet er et viktig hensyn som må oppfylles. Informantene har fortalt meg om deres opplevelser av rekrutteringsprosessene. Selv om tematikken i seg selv er lite sensitiv, har det også kommet frem hva informantene opplever som positive og negative sider ved ansatte, ledere, arbeidsformer og tidligere søkere for å nevne noe. Jeg har derfor anonymisert alle informantene som har deltatt. Jeg har kun skrevet hvilken avdeling og

om vedkommende er ansattrepresentant eller avdelingsdirektør der det har vært et poeng for å argumentasjonen jeg fremmer. Prinsippet om konfidensialitet anses som ivaretatt i denne studien.

5.7 Validitet, reliabilitet og generalisering

Begreper som validitet og reliabilitet handler om forskningens kvalitet.

Reliabilitet sikter til hvorvidt resultatene man presenterer er troverdige. For å si det på en annen måte: ville resultatene blitt de samme dersom en annen forsker gjorde den samme jobben? (Creswell, 2007, s. 152). Her er det for eksempel fare for at forskerens egne forestillinger om teamet legger føringer på hvordan man analyserer og presenterer analyseresultatene. For å sikre høy reliabilitet er det derfor viktig å redegjøre og reflektere rundt hvordan man har gått frem i datainnsamlingsfasen og hvordan analysene har blitt til. Samtidig kan man øke reliabiliteten ved å vise til direkte sitater eller utdrag fra intervjutranskripsjoner slik at lesere får muligheten til å si seg enige i fortolkningene som gjøres av forskeren (Tjora, 2012, s. 128). Validitet sikter til forskningens gyldighet. Det vil for eksempel si om det er et logisk resonnement bak forskningsresultatene og hvorvidt man har brukt en egnet metode som fanger opp det man ønsker å studere (Tjora, 2012, s. 128). Kvale og Brinkmann skiller mellom kommunikativ validitet og pragmatisk validitet (2009, s.250). Førstnevnte innebærer at forskningsresultatene ses i lys av tidligere forskning og hvorvidt man har trukket sannsynlige konklusjoner på bakgrunn av det man allerede har etablert innad i forskersamfunnet. Pragmatisk validitet er mindre relevant i denne studien, men handler om at man kan vurdere validiteten som høy dersom forskningsresultatene bidrar til endring eller forbedring av situasjoner man har studert (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 250).

Et spørsmål som gjerne reises i forbindelse med kvalitativ forskning er hvorvidt man kan generalisere resultatene til å gjenspeile flere enn de/det man selv har studert. Med andre ord er dette et spørsmål om funnene er generaliserbare. Det argumenteres for at kvalitativ metode hviler på et for lite utvalg til å kunne si noe utover akkurat det man har studert. I mitt tilfelle vil dette for eksempel være et spørsmål om jeg kan si at seksjonsbasert og teamorganiserte strukturer medfører at man vektlegger forskjellige vurderingskriterier i alle departementer, og ikke bare i KRD. Kvale og Brinkmann (2009) avviser at man ikke kan generalisere på bakgrunn av kvalitativ metode. Man kan ikke generalisere på samme måte som ved

kvantitative metoder gjennom statistiske tester, men kvalitative metoder utelukker ikke nødvendigvis andre former for generalisering. Dette krever vel og merke at både reliabiliteten og validiteten er høy (Kvale & Brinkmann, 2009).

I forbindelse med reliabilitet og validitet er dette kapittelet et forsøk på å gjøre fremgangsmåten i studien mest mulig ”gjennomsiktig” og troverdig. Gjennom grundig forarbeid og god oversikt over feltet har jeg hatt grunner til å tro at det er forskjeller mellom avdelingene med hensyn til lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer som tas opp i kapittel 7. I kapittel 6 gis det også en casebeskrivelse av Kommunal- og regionaldepartementet som også vil kunne bidra til å sikre studiens troverdighet og gyldighet. Når det gjelder generalisering er ikke det noe denne studien tar sikte på oppnå i utgangspunktet. Studien er opptatt av å forstå hvordan Kommunal- og regionaldepartementets fagavdelinger er organisert og hvordan det påvirker hvem man rekrutterer. Dette ses likevel i lys av departementssektorens overordnet byråkratiske struktur, så det vil kunne være tenkelig at forskningsresultatene vil kunne være treffende for andre departementer som har innført teamorganisering. Det er ikke denne studiens siktemål å konkludere med at dette er tilfellet for flere departementer.

5.8 Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I forbindelse med regjeringsskiftet høsten 2013, ble en rekke ansvarsområder fra Fornyings-, administrasjon og kirke departementet (FAD) overført til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), og departementet går i dag under navnet Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD). Som et resultat av sammenslåingen har departementet fått flere nye ansvarsområder og flere ansatte som tidligere var tilknyttet FAD. I og med at datainnsamlingen var gjennomført før regjeringen iverksatte disse endringene, har ikke endringene så stor praktisk betydning for denne studien. Selv om departementet jeg beskriver i denne oppgaven har endret seg, så vil jeg likevel argumentere for at studien ikke har mistet sin verdi og relevans. Noen av de tre fagavdelingene har fått et litt bredere ansvarsområde, men de store endringene er knyttet til plan- og administrasjonsavdelingen og kommunikasjonsenheten, avdelinger som denne studien ikke ser nærmere på. Utover dette har det blitt lagt til fem nye avdelinger som KRD tidligere ikke hadde: en same- og minoritetsavdeling, en statsforvaltningsavdeling, en arbeidsgiverspolitisk avdeling, en avdeling for IKT og fornying og til sist en avdeling for bygg, sikkerhet og tjenester

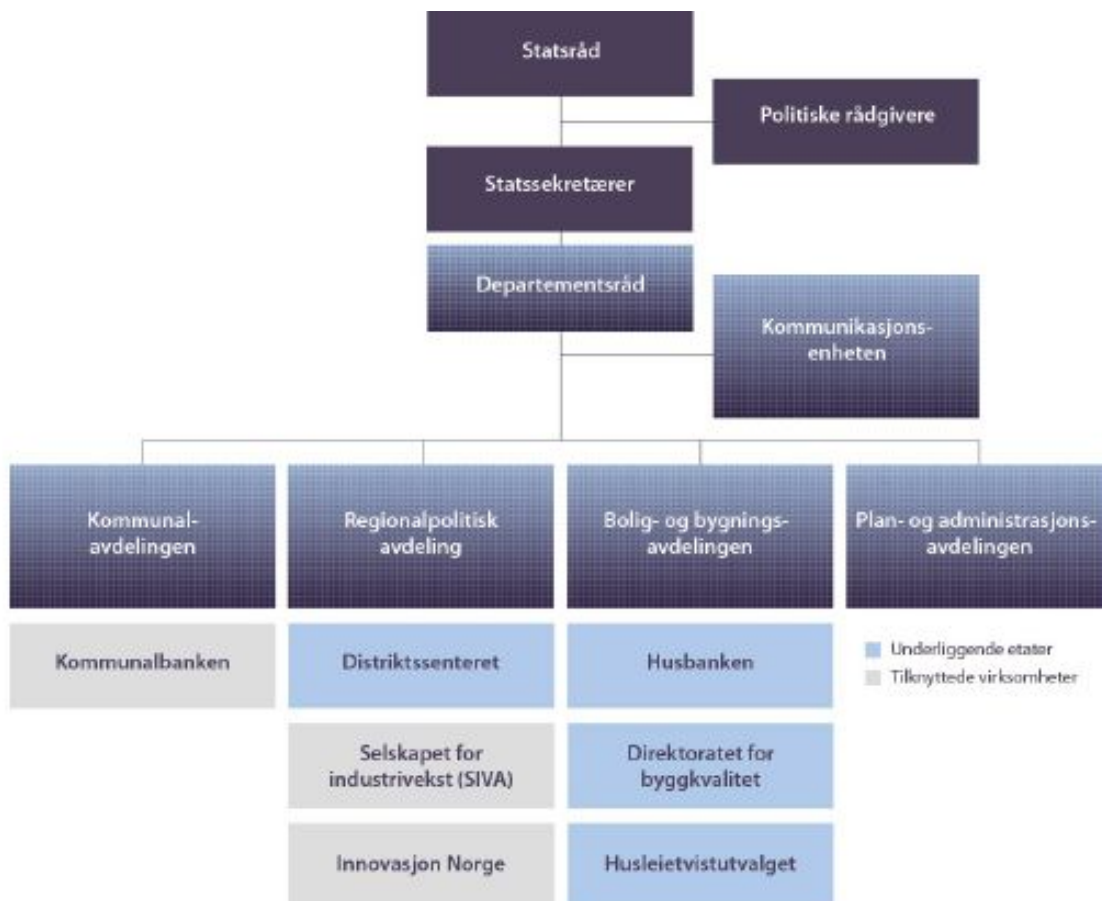
(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014b). Med andre ord er det ikke nødvendigvis slik at sammenslåingen påvirker fagavdelingene jeg studerer i så stor grad, og dernest er fremdeles organiseringen av avdelingene den samme, noe som kanskje er det viktigste argumentet i denne forbindelsen.

6 Kommunal- og regionaldepartementet

I dette kapitlet ønsker jeg å gi en mer detaljert beskrivelse av Kommunal- og regionaldepartementet. Jeg vil vise hvordan departementet er organisert og jeg vil gi en grundigere forklaring av hva fagavdelingene jobber med og hvordan de er organisert. Til slutt vil jeg også si noe om departementets rekrutteringspolitikk. Dette kapitlet er i hovedsak basert på informasjon fra KRDs egne internettsider og interne dokumenter jeg har fått tilgang til.

6.1 Hvordan er departementet organisert?

Kommunal- og regionaldepartementet (heretter KRD) ble opprettet i 1948, under navnet Kommunal- og arbeidsdepartementet. Departementet hadde på denne tiden arbeidsoppgaver rettet mot arbeidsmarkedet og økonomisk styring. Siden den tid har departementet gått under en rekke andre navn og har hatt varierende ansvarsområder. I det følgende vil gjennomgangen vise til hvordan KRD var organisert på det tidspunktet jeg gjennomførte studien. Departementets hovedansvar var å følge opp og gjennomføre regjeringens bolig- og bygningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, lokalforvaltning, kommuneøkonomi og gjennomføring av valg (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013a). Høsten 2013 hadde departementet ca. 190 ansatte fordelt på fem avdelinger. Utover de tre fagavdelingene jeg vil beskrive nærmere nedenunder hadde departementet en kommunikasjonsenhet og en plan- og administrasjonsavdeling. Som vi ser av organisasjonskartet på neste side er kommunikasjonsenheten ikke plassert på samme linje som de øvrige avdelingene. Dette er først og fremst fordi kommunikasjonsenhetens viktigste oppgave er å samordne informasjon rettet utad mot mediene og sørge for god kommunikasjon mellom avdelingene. Plan- og administrasjonsavdelingen har hovedansvaret for at de ulike avdelingene samarbeider godt og at det jobbes mot gode helhetlige løsninger for alle avdelingene. Således kan man si at plan- og administrasjonsavdelingen fungerer som departementets ”lim”. Avdelingen har også hovedansvaret for departementets personalforvaltning og i rekrutteringsarbeidet (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013a).



Figur 1: Organisasjonskart KRD
Kommunal- og regionaldepartementet (2013a).

6.2 Fagavdelingene

Departementet har tre fagavdelinger: Kommunalavdelingen, Bolig- og bygningsavdelingen og Regionalpolitisk avdeling. Kommunalavdeling og Bolig- og bygningsavdelingen er de to seksjonsbaserte avdelingene denne studien handler om, og regionalpolitisk avdeling er den teamorganiserte avdelingen.

6.2.1 Kommunalavdelingen - seksjonsbasert

Kommunalavdelingens (KOMM) ansvar er å iverksette og følge opp regjeringens politikk overfor kommunene. For å ivareta disse arbeidsoppgavene er kommunalavdelingen delt inn i fem seksjoner som til sammen ivaretar den helhetlige politikken regjeringen ønsker å føre ovenfor kommunene. *Den juridiske seksjonen* er ansvarlig for kommuneloven. Seksjonen har 11 ansatte. Arbeidsoppgavene er knyttet til å utvikle, utrede og fortolke kommuneloven. *Kommuneøkonomiseksjonen* har ansvaret for kommuneøkonomien. Seksjonen jobber tett opp til arbeidsoppgaver som inntektsfordelinger mellom kommunene. Seksjonen har 15 ansatte.

Samordningsseksjonen har hovedansvaret for å ulike statlige tiltak ovenfor kommunene og jobber også med oppgavefordelingen mellom kommunenivå og fylkeskommunenivå. Seksjonen består av 16 ansatte. *Seksjon for valg og lokaldemokrati* er avdelingens største seksjon. Her er det 20 ansatte som jobber med valggjennomføringer. Seksjonen er også generelt ansvarlig for lokaldemokratiet. Den siste seksjonen i avdelingen er *administrasjonsseksjonen*. Dette er den minste seksjonen med 5 ansatte. Seksjonen jobber mindre med faglige problemstillinger og mer med administrative arbeidsoppgaver (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013a, 2013c). Kommunalavdelingen er således departementets største fagavdeling med 67 ansatte og en ekspedisjonssjef.

6.2.2 Bolig- og bygningsavdelingen - seksjonsbasert

Bolig- og bygningsavdelingen (BOBY) er ansvarlige for å følge opp regjeringens bolig- og bygningspolitikk. I likhet med kommunalavdelingen er bolig- og bygningsavdelingen inndelt i seksjoner. *Økonomi- og etatstyringsseksjonen* har arbeidsoppgaver knyttet til statsbudsjettene, økonomiregelverk og ansvaret for etatene som tilhører avdelingen. Seksjonen har 8 ansatte. *Boligseksjonen* har ansvaret for å gjennomføre regjeringens målsettinger i forbindelse med tiltak for et velfungerende boligmarked, og gi tilbakemeldinger og foreslå tiltak der man ser at noe ikke fungerer godt nok i lys av målene regjeringen har satt. Seksjonen har 13 ansatte og er avdelingens største seksjon. *Byggkvalitetseksjonen* har ansvaret for å følge opp forskjellige krav i forbindelse med byggekvalitet: energibruk, energiforsyning, fornybar energi (i lys av fokus på klimatiltak), generell arkitektur og byggeskikk. Seksjonen har 7 ansatte. *Byggeprosessseksjonen* og har 6 ansatte. Seksjonen har hovedansvaret for plan- og bygningsloven og byggteknisk forskrift. Til sist har avdelingen også en seksjon kalt *Stab*. Denne seksjonen har 5 ansatte og har ansvaret for fellesfunksjoner for hele avdelingen, det vil være arbeidsoppgaver knyttet til kommunikasjon på nettsider, intern budsjett og personalpolitiske spørsmål. Bolig- og bygningsavdelingen har totalt 39 ansatte, og en ekspedisjonssjef (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013a, 2013e).

6.2.3 Regionalpolitisk avdeling – teamorganisert

Regionalpolitisk avdeling har ansvaret for å gjennomføre og iverksette regjeringens politikk knyttet til regionalpolitikk. I motsetning til Kommunalavdelingen og Bolig- og

byggningsavdelingen er regionalpolitisk avdeling organisert i team, og ikke seksjoner. Avdelingen har 31 ansatte delt inn i 12 faste team:

Økonomiteamet har ansvar for budsjett og regnskap som faller inn under avdelingens virkeområde. *Områdeteamet* har arbeidsoppgaver og problemstillinger knyttet til Nord-Norge, nordområdene, fjell og by. *Analyseteamet* jobber med analyser av regional utvikling.

Team regional utvikling følger opp fylkeskommunenes regionalpolitiske ansvar.

Team lokal utvikling har arbeidsoppgaver knyttet til tiltak for lokal utvikling og pilotprosjekt.

Bedriftsteamet har ansvar for utvikling og oppfølging av nærings- og bedriftsrettede planer og programmer. *Næringsteamet* jobber med generelle rammebetingelser for næringslivet.

Sektorteamet har ansvaret for å sikre distrikts- og regionalpolitiske hensyn i nasjonal og regional samferdsel og transportpolitikk. *Seksjonen for internasjonalt arbeid* jobber med internasjonale rammebetingelser og internasjonale virkemidler for regional utvikling.

Læringsteamet hjelper de øvrige teamene til å gjøre vurderinger og prioritering knyttet til hva som må evalueres. Med andre ord har teamet en overordnet oversikt og ansvar for den langsiktige evalueringsplanen. *Infoteamet* jobber med å gi informasjon og kommunisere arbeidet utad. *Stabsteamet* jobber med personalspørsmål og i forbindelse med kontorbudsjett osv. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1998; Kommunal- og regionaldepartementet, 2013d).

De ansatte fra disse 12 teamene er også representert i fire større overordnede team; teamene for bedrift og næring, teamene for økonomi, område og analyse, teamene for internasjonalt arbeid og informasjon og teamene for regional og lokalutvikling (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013d). For å si det på en enklere måte; en ansatt fra områdeteamet deltar på teamene for økonomi, område og analyse, mens en annen ansatt fra områdeteamet deltar på teamene for bedrift og næring. De ansatte er medlem av 1- 3 team, samtidig som man er med i et overordnet team. Avdelingsdirektørene er leder for 2 til 3 av teamene.

6.3 Rekrutteringspolitikk i Kommunal- og Regionaldepartementet

Selv om avdelingene er organisert etter forskjellige prinsipper, slik beskrevet ovenfor, har departementet en felles rekrutteringspolitikk som setter rammene for avdelingenes rekrutteringspraksis. For det første er disse rammene knyttet til departementenes felles retningslinjer for rekruttering- og personalpolitikk. For det andre har også Kommunal- og regionaldepartementet utformet interne retningslinjene som fastsettes av plan- og administrasjonsavdelingen.

6.3.1 Eksterne retningslinjer

I *Reglement for personalforvaltningen i departementene* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1998) finner vi retningslinjer for departementenes overordnede personalpolitikk. Av relevans for denne oppgaven tar reglementet for seg hvordan kunngjøring av stillingsutlysninger skal foregå, rammene rundt selve innstillingsprosessen og krav til hvordan selve ansettelsen skal foregå.

Reglementet fastsetter at alle stillinger skal kunngjøres offentlig og hovedregelen er at det skal være alminnelig konkurranse om stillingene. Hvis stillinger kun skal utlyses internt i organisasjonen skal det gis fullmakt til dette av statsråden og fagforeningsrepresentantene. Alle stillinger skal kunngjøres i Norsk Lysningsblad, også de man kun lyser ut internt. Stillingutlysningens tekst skal ikke være mer begrenset enn nødvendig og kvinner skal oppfordres til å søke i mannsdominerte stillingsgrupper (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1998).

Videre fastslås det at det alltid skal opprettes et innstillingsråd. Sammensettingen av innstillingsrådet kan variere, men det er vanlig at departementsråden eller ekspedisjonssjefen for avdelingen deltar, nærmeste leder og/eller eventuelt leder for personalavdelingen, samt ansatterepresentanter. Alle ansettelser skal godkjennes av innstillingsrådet. Det vil si at når man har gjennomført intervjuer og bestemt seg for hvem man ønsker å ansette, skal dette begrunnes i en innstillingsprotokoll som sendes til innstillingsrådet. I innstillingsprotokollen skal det begrunnes hvorfor søkeren innstilles til stillingen og hvorfor vedkommende har blitt

rangert foran de andre søkerne som deltok på intervjuet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 1998).

6.3.2 Kvalifikasjonsprinsippet

I proposisjonen om endringer til tjenestemannsloven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005) diskuteres behovet for å konkretisere kriteriene for ansettelser i offentlig sektor. Her kommer det frem at kvalifikasjonsprinsippet skal være styrende for ansettelser som gjøres i offentlig sektor:

§ 4 Kvalifikasjonsprinsippet

(1) I ledig embete eller stilling skal den best kvalifiserte søker for den aktuelle stillingen eller det aktuelle embetet ansettes, med mindre noe annet er bestemt i lov eller i medhold av lov.

(2) Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, skal det i første rekke legges vekt på søkerens utdanning, yrkeserfaring og personlige skikkethet, sammenholdt med de kvalifikasjonskrav som er oppstilt i kunngjøringen av stillingen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005, s. 33).

Kvalifikasjonsprinsippet er en generell regel om at den beste kvalifiserte søkeren skal ansettes. De viktigste kriteriene for ansettelse skal være utdanning, yrkeserfaring og det som refereres til personlig skikkethet. Hva som menes med relevant utdanning og yrkeserfaring skal ses i sammenheng med stillingsutlysningen, med andre ord hva som anses som nødvendig for at arbeidsoppgaven skal utføres på en tilstrekkelig god måte. Hva som menes med personlig skikkethet, eller sagt på en annen måte – hvilke kriterier som skal ligge til grunn for å oppfattes som personlig skikket er mindre utdypet. I proposisjonen har man følgende kommentar til kriteriet; ”Personlig skikkethet, personlige egenskaper og lignende betegnelser er begreper som har et mer vagt innhold” (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2005, s. 30).

Selv om personlig skikkethet nevnes flere ganger i proposisjonen, utdypes det lite. I et forsøk på å oppsummere hva proposisjonen uttaler om personlig skikkethet, har jeg kommet frem til at følgende definisjon kan fungere som en indikator på hva som menes:

Personlig skikkethet referer til opplevelsen av at en søker besitter de sosiale og personlige egenskapene man anser som viktige i organisasjonen. Kriteriet om personlig skikkethet åpner for et større bruk av skjønn enn hva tilfellet er om kriteriet knyttet til utdanning og yrkeserfaring.

I motsetning til kravet om utdanning eller yrkeserfaring, er personlig skikkethet noe relasjonelt og følgelig heller ikke like lett å spesifisere kriteriene for.

6.3.3 Interne retningslinjer

Utover disse retningslinjene, har Plan- og administrasjonsavdelingen (i KRD) utarbeidet retningslinjer som skal følges i tillegg til reglementet. I de interne retningslinjene er det lagt vekt på betydningen av stilling- og kravanalyse. Stilling- og kravanalyse er et dokument som samtlige i ledere må fylle ut dersom det skal gjøres en ansettelse i avdelingen man leder. Her skal det gjøres rede for hvilke formelle kvalifikasjoner som anses som nødvendig for arbeidsoppgavene knyttet til stillingen, hvilke personlige egenskaper som vil være nødvendige og hvilke personlige egenskaper som er ønskelig. På bakgrunn av stilling- og kravanalysen utformes også teksten i stillingsutlysningen. Selve rekrutteringen av ansatte overlates i stor grad til den nærmeste overordnet for stillingen, i de fleste tilfeller vil dette være avdelingsdirektøren. Hvem som deltar på selve intervjuene av søkere kan varierer etter hva man føler behov for, men avdelingsdirektør og en ansatterepresentant deltar alltid.

I dette kapittelet har jeg vist hvordan fagavdelingene er organisert og hvilke faglige problemstillinger som er knyttet til avdelingene. Jeg har også vist at fagavdelingene er underlagt både eksterne og interne retningslinjer når det kommer til rekrutteringspraksis. I neste kapittel skal jeg se nærmere på hvorvidt man kan identifisere forskjeller mellom fagavdelingene, som følger forskjellige organisasjonsprinsipper, med hensyn til lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer.

7 Seksjonsbasert og teamorganisert avdelingsstruktur

Weber (2000) og Heckschers (1994) beskrivelse av en byråkratisk og post-byråkratisk organisering gir inntrykk av at det vil være forskjeller mellom lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer i de seksjonsbaserte avdelingene og i den teamorganiserte avdelingen. Tidligere forskning og øvrig teori er imidlertid splittet med hensyn til hvilke forskjeller vi kan forvente i praksis. Salamans studie (2005) indikerer at det er grunner til å forvente forskjellige lederstiler, mens Parker og Bradleys studie (2000) setter spørsmålstegn ved hvorvidt det kan oppstå forskjellige lederstiler når organisasjonen er tuftet på en historisk og kulturell byråkratisk kultur. Med hensyn til arbeidsformer argumenterer både Sinclair (1992) og Donnellon og Scully (1994) for at teamorganisering innebærer endrede arbeidsformer. Sinclair er mer tvilsom til at dette i praksis har betydning for organisasjoners suksess, mens Donnellon og Scully (1994) ser teamorganisering som nøkkelen til suksess. Når det gjelder hvordan belønning- og motivasjonsstrukturer er forskjellige i en byråkratisk og post-byråkratisk, trekker Weber (2000) frem karrieresystemer som det sentrale trekket, noe Doeringer og Piore (1971) også støtter. I post-byråkratiske organisasjoner ser man for seg at belønning- og motivasjonsstrukturene først og fremst er knyttet til ansattes muligheter for selvrealisering og videreutvikling av egen kompetanse.

På bakgrunn av dette vil kapittelet besvare følgende underproblemstilling;

Er det forskjeller mellom de seksjonsbaserte fagavdelingene og den teamorganiserte fagavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet med hensyn til lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer i praksis?

For å undersøke dette tas det utgangspunkt i Difi-rapporten *Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger* (Sundby et al., 2012). Rapporten gjør rede for noen av de utfordringene ledere som har gått fra en seksjonsbasert avdeling til en teamorganisert avdeling har opplevd. Kaupangs rapport *Evalueringsrapport av teamorganisering i Regionalpolitisk avdeling, Kommunal- og regionaldepartementet* (Mysen & Stokland, 2005), benyttes også. Evalueringen tar utgangspunktet i medarbeiderundersøkelser og gir dermed et innblikk i hvordan de ansatte opplever overgangen fra en seksjonsbasert avdeling til en teamorganisert

avdeling. Hvilke utfordringer ledere og ansatte opplever i forbindelse med å endre avdelingen fra å være seksjonsbasert til å være teamorganisert kan gi et verdifullt innblikk i forskjeller de opplever. Utover dette benyttes også egne intervjuer der det er aktuelt.

7.1 Lederstiler

Idealet for mange av de teamorganiserte avdelingene i departementene er ideen om selvstendige team. Det vil si at det er en forventning om at ledelsen har en mindre sentral rolle i det daglige arbeidet og at de fleste saker skal kunne håndteres av de ansatte uten at ledelsen skal måtte vurdere arbeidet (Sundby et al., 2012). I typologien Fivelsdal et al. (2004) trekker frem, om forskjellige lederstiler, ser det ut til at den autoritære lederstilen passer overens med lederstilen i byråkratiske organisasjoner, mens lederstilen i post-byråkratiske organisasjoner er knyttet til det Fivelsdal et al. (2004, s. 364) beskriver som en demokratisk lederstil. Nedenunder vises jeg hvordan ledere og ansatte opplever at lederrollen har endret seg fra å være leder i en seksjonsbasert avdeling til å være leder i en teamorganisert avdeling.

7.1.1 Lederes oppfatninger av den nye lederrollen

Difi-rapporten (2012) viser at ledere opplever at lederrollen har endret seg fra å være leder i en seksjonsbasert avdeling til det å være leder i en teamorganisert avdeling. I praksis oppleves det imidlertid som krevende og utfordrende å tilpasse seg den nye lederrollen. Det pekes på at ledere syns balansen mellom det å gi teamene selvstendighet og det å ha det overordnede ansvaret, er en vanskelig balanse og avgjørelse (Sundby et al., 2012, s. 25). Sundby et al. (2012) beskriver dette som ”den vanskelige balansen mellom tillit og inngripen” (Sundby et al., 2012, s. 25). Ledere opplever også usikkerhet rundt arbeidsfordelingen knyttet til hvilke prioriteringer som skal fattes av ledelsen og hvilke prioriteringer de ansatte selv skal gjøre. På den ene siden argumenterer ledere for at de må ha det overordnede ansvaret for prioriteringene, det vil si at det er lederens oppgave å gi tydelige signaler om hva som anses som viktige arbeidsoppgaver, særlig med hensyn til tidsbruk og ressurser. På den andre siden er det også flere ledere som argumenterer for at det bør være teamets eget ansvar å prioritere hva som er viktigst (Sundby et al., 2012, s. 25). Difi-rapporten viser at enkelte av lederne stiller spørsmålsteget ved hvorvidt teamene håndterer prioriteringsansvaret på god nok måte. Det spørres om det ikke er tendenser til at teamene prioriterer de sakene de selv syns er interessant, uten at det nødvendigvis er der man burde bruke mest tid og ressurser (Sundby et al., 2012, s. 25).

En av mine egne informanter forteller at det er forskjeller mellom hvordan avdelingsdirektører i den teamorganiserte avdelingen forholder seg til det å være organisert som et team, og hvilken rolle det innebærer at avdelingsdirektøren har:

Vi gjør det litt forskjellige. I noen team går det å sette dagsorden på rundgang, sånn at alle skal føle et ansvar for hva vi diskuterer, mens i andre team så er det avdelingsdirektøren som gjør det. Det er greit det, vi kan gjøre det forskjellige. For meg så blir det å la de ansatte sette dagsorden en måte å si at teammøtene er ikke mine, de er våre. Den som skal kalle inn har et ansvar for å sjekke opp er det noe på arbeidsplanen vi bør diskutere, eller er det noe vi utsatte forrige møte som vi bør diskutere? Man slipper jo ikke helt, man er jo med og hvis ingen kommer med saker på dagsorden hender det at man går en runde å snakker med de. (Leder).

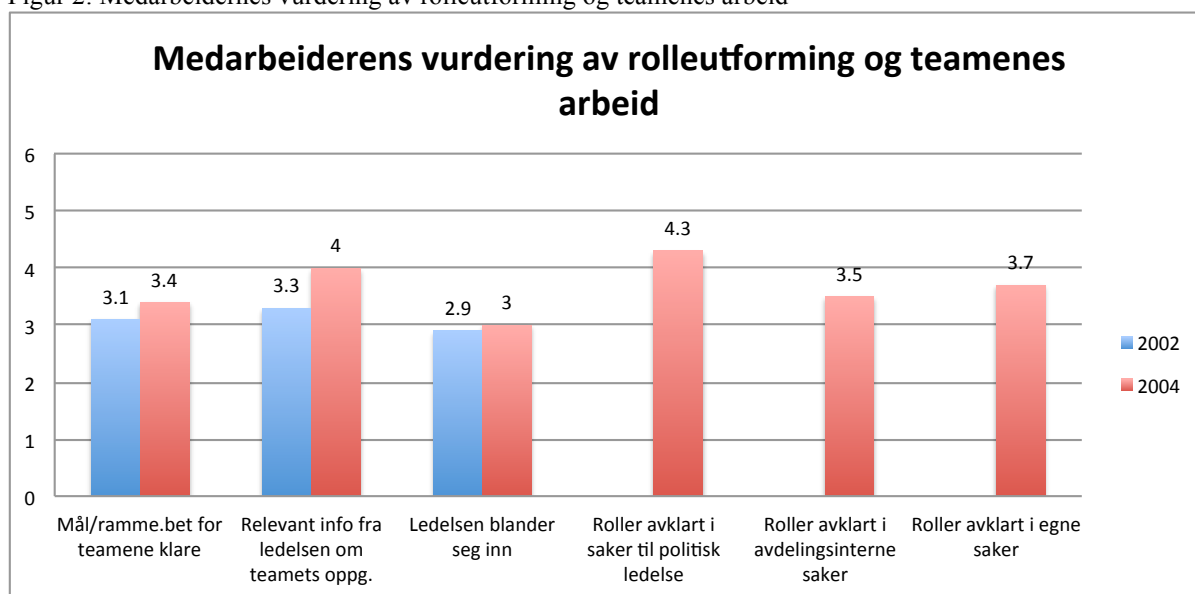
Informantens inntrykk er at det varierer fra team til team hvor aktiv og involvert avdelingsdirektøren er. I enkelte av teamene har avdelingsdirektøren en tilbaketrukket rolle, noe som er i tråd med idealet Difi-rapporten fremmer om lederrollen. Samtidig beskrives det også at enkelte ledere har en involvert rolle i det daglige arbeidet til teamene. Denne usikkerheten om hvordan man skal utøve lederrollen, beskrevet ovenfor, kan være en forklaring på hvorfor det i praksis er forskjellige måter å utøve lederrollen på. Noen ledere velger en tilbaketrukket rolle, mens andre er mer komfortable med å være mer involvert i teamenes arbeid.

Informanten trekker frem at det kan være en sammenheng mellom hvor lenge man har jobbet i departementet og hvordan man opptrer som leder i teamene. Inntrykket til informanten er at de som har jobbet der lengre har en mer direkte involvering i teamene, mens de som ikke har vært i avdelingen så lenge har en mer tilbaketrukket rolle. I lys av Salamans studie (2005) hvor det argumenteres for at ledere må omstille seg helt fra å være leder i en byråkratisk organisering til det å være leder i en mer fleksibel organisasjonsform, kan man spørre om denne omstillingen kan ha vært vanskeligere å gjennomføre for de som har jobbet i en seksjonsbasert avdeling over lengre tid?

7.1.2 Ansattes oppfatninger av den nye lederrollen

Ansatte opplever også at ledere har en ny rolle i den teamorganiserte avdelingen. De ansattes tilbakemeldinger er i tråd med det ledere opplever som utfordrende. Dette fanges opp i evalueringsrapporten fra 2004, hvor det ble gjennomført en medarbeiderundersøkelse i den teamorganiserte avdelingen (Mysen & Stokland, 2005). Særlig opplever de ansatte at det er usikkerhet knyttet til hva som er teamenes ansvar og hva som er ledelsens ansvar. Som figuren nedenunder (figur 2) viser så er de ansatte middels fornøyd med hvor klar arbeidsfordelingen mellom de ansatte og ledere er. På en skala fra 1-6 er det kun med hensyn til saker som skal til den politiske ledelsen som har fått en skår på over 4. Utover dette er det også interessant å bemerke seg at på spørsmål om ledelsen blander seg inn, så er den gjennomsnittlige skåren fra de ansatte på 3⁵. Medarbeiderundersøkelsen indikerer således at det er uklarhet når ledere skal gripe inn og når teamet skal jobbe selvstendig.

Figur 2: Medarbeidernes vurdering av rolleutforming og teamenes arbeid



Figuren hentet fra Mysen og Stokland (2005, s. 15).⁶

7.1.3 Styringslinjen

Figur 2 viser at de ansatte opplever at arbeidsfordelingen mellom teamene og ledelsen er klarest med hensyn til saker som skal til politisk ledelse. Som påpekt tidligere innebærer styringslinjen at ledere har et overordnet ansvar for kvaliteten på arbeidet som utføres, noe som spesielt gjelder saker som skal opp til den politiske ledelsen. Det kan tenkes at

⁵ På spørsmål om ledelsen blander seg inn er skalaen snudd. Det vil si at 6= i liten grad, mens 1= i stor grad.

⁶ De tre siste spørsmålene ble ikke stilt i undersøkelsen fra 2002, og følgelig heller ikke mulige å sammenligne.

styringslinjen, og ansvaret som følger med det, gjør at det oppleves som særlig vanskelig for ledere å finne balansen mellom å ta lederansvaret og det å la teamene jobbe selvstendig, også på områder som ikke skal til politisk ledelse. Dette kan således være en forklaring på hvorfor informanten har inntrykk av at det i praksis er forskjellige lederstiler innad i den teamorganiserte avdelingen. Som Parker og Bradley (2000) påpeker kan det være utfordringer med å innføre nye ledelsesprinsipper i en organisasjon som tidligere har eller fremdeles er dominert av en type lederstil tuftet på den hierarkiske og byråkratiske kulturen. I og med den vertikale styringslinjen gjør at det er et særlig press på å ha det overordnede ansvaret kan det tenkes at det oppleves som særlig utfordrende å finne balansen mellom det å gripe for inn for mye og det å ta ansvaret styringslinjen tilsier at ledere skal ha.

7.2 Arbeidsformer

Post-byråkratisk organisering innebærer, ifølge Heckscher (1994), at hierarkiet og dets formelle system erstattes med et uformelt system, der innflytelse gjennom dialog fremfor makt gjennom posisjon er den viktigste mekanismen. Det vil følgelig være rimelig å anta at en avdeling med post-byråkratiske trekk som teamorganisering vil ha mindre hierarki og mer dialog på tvers av stillingsnivåene. I de seksjonsbaserte avdelingene vil man kunne forvente å identifisere et godt etablert hierarki og mindre dialog på tvers av stillingsnivåer. Videre vil det også være naturlig å forvente at fleksibilitet og samarbeid er viktige kjennetegn ved hvordan de ansatte jobber i den teamorganiserte avdelingen, mens de seksjonsbaserte avdelingene er preget av at man jobber mer selvstendig og med bestemte arbeidsoppgaver. I det følgende vil jeg derfor skissere hvordan fleksibilitet og hierarki preger fagavdelingene.

7.2.1 Fleksibilitet

En av de største fordelene som trekkes frem med teamorganisering og en av hovedårsakene til at departementsavdelinger har endret den interne avdelingsstrukturen er ønsket om mer fleksibilitet. Først og fremst gir teamorganisering muligheten for å fordele ressurser og kompetanse etter saker som trenger å bli løst raskt. I praksis vil dette si at man ser for seg at dersom et team blir pålagt ekstra arbeidsoppgaver som må løses raskt eller trenger ekstra ressurser, så er det muligheter for å flytte ansatte fra et annet team til det aktuelle teamet. I og med teamorganisering også innebærer at alle i et bestemt team får innsikt i flere sider av et saksområde, så reduserer dette også sårbarheten ved fravær, samtidig som dette også gjør det lettere å flytte personer mellom team (Sundby et al., 2012, s. 5). Det vil si at hvis man i et av

teamene tenker at man kunne dra fordeler av en som kjenner godt til fylkeskommunenes regelverk kan man flytte personen som kjenner til dette fra et team til et annet team. En slik beskrivelse av teamorganisering, som Heckscher i stor grad fremmer, stemmer i stor grad overens med prinsippet bak teamorganiseringen i regionalpolitisk avdeling.

På mange måter gir Difi-rapporten (2012) inntrykk av at ledere opplever at teamorganisering innebærer mer fleksibilitet. Det trekkes frem at ekspedisjonssjefer gir tilbakemeldinger om at det er lettere å håndtere komplekse hastesaker med teamorganisering. Tidligere så opplevde man at man måtte ”forhandle” med seksjoner for å få frigitt nødvendig kompetanse, mens det i en teamorganisert struktur er lettere å sette sammen et team med nødvendig kompetanse. De ansatte er også i større grad vant til å jobbe i et team, noe som gjør at slike hastesaker løses fortere og gir et godt resultat (Sundby et al., 2012, s. 20). Imidlertid viser Difi-rapporten at fleksibiliteten ikke nødvendigvis trenger å være så stor i praksis. Det er for eksempel ikke like lett å flytte de ansatte fra teamene på kort varsel. De ansatte kan allerede være med på et prosjekt de ikke kan løsrive seg fra så fort. Dessuten er det heller ikke slik at de ansatte alltid har interesse av å flytte på seg. Kanskje er man på et team hvor man trives godt og samarbeider bra med de andre. Det oppleves som en utfordring for ledelsen å be de om å bytte team da det kan føre til dårlig stemning (Sundby et al., 2012, s. 20). På denne måten kan man si at idealet med teamorganisering er i tråd med Heckschers beskrivelse av en post-byråkratisk organisering, men som Sinclair (1992) påpeker er det ikke nødvendigvis slik at teamorganisering fungerer som intendert i praksis. Det vil si at selv om Difi-rapporten vektlegger at de fleste opplever en økende fleksibilitet, kan man også sette spørsmålstegn ved om det i praksis er like fleksibelt som idealet om teamorganisering fremstiller det.

Et annet poeng som kan trekkes frem er at en byråkratisk organisering ikke nødvendigvis fortjener å fremstilles som teamorganiseringens rake motsetning. Som vi har sett argumenterer post-byråkratiske perspektiver for at den byråkratiske organiseringen innebærer unødvendige stive strukturer og manglende muligheter for fleksibilitet. Som en av mine egne informantene er opptatt av å vektlegge, så er ikke dette nødvendigvis en beskrivelse de seksjonsbaserte fagavdelingene fortjener. Som informanten sier nedenunder er det fullt mulig å fordele saker seg i mellom, også i de seksjonsbaserte avdelingene:

(..) Og fordeler saker internt hvis man ser at den saken her burde kanskje hun hatt i stedet, dette har hun vært borti før, og omvendt så kan jeg få en sak fra en annen fordi

det dreier seg om det jeg kan best. Vi fordeler saker veldig greit internt. (Ansatt, seksjonsbasert avdeling).

Med andre ord gir informanten inntrykk av at det er muligheter for å fordele saker innad i de seksjonsbaserte avdelingene også. Intervjuutdraget er med på å nyansere forskjellene mellom den teamorganiserte avdelingen og de seksjonsbaserte avdelingene. Det er ikke slik at teamorganisering alltid innebærer så mye fleksibilitet som det gjerne skisseres, og det er ikke nødvendigvis slik at de seksjonsbaserte avdelingene alltid mangler fleksibilitet.

7.2.2 Hierarki

Ifølge Webers beskrivelse står det formelle hierarkiet sterkt og man kan tenke seg at dette preger relasjonene mellom ansatte og nærmeste leder, samt mellom ansatte på lavere og høyere nivå. Imidlertid påpekes det av flere jeg har snakket med at dette heller ikke trenger å være tilfellet i de seksjonsbaserte avdelingene:

Christina: Hvordan vil du si at din relasjon er til avdelingsdirektøren?

Informant: Det er en ganske flat struktur her. Som regel så er det liksom åpen-dør policy her, så det er bare å stikke innom å slå av en prat. (...) Det er veldig lavterskel for å spørre om ting. (Ansatt, seksjonsbasertavdeling).

Nesten alle jeg har snakket med i departementet, uavhengig av avdeling, har vært opptatt av å beskrive relasjonen til nærmeste leder og kollegaer som en åpen dialog, hvor det alltid er rom for å spørre om det man lurer på. Dette kan antyde at det er grunner til å nyansere beskrivelsen og betydningen av det formelle hierarkiet i de seksjonsbaserte avdelingene. Dessuten gjør den vertikale styringslinjen det vanskelig å unngå en hierarkisk organisering i den teamorganiserte avdelingen. Selv om hierarkiet ikke oppleves som særlig sentralt blant de ansatte i denne avdelingen heller, er det likevel slik at mye av arbeidet må godkjennes av avdelingsdirektørene, og ekspedisjonssjefer og enkelte ganger også av departementsråden, avhengig av sakens natur. Det vil si at den teamorganiserte avdelingen også har et formelt hierarki, på lik linje med de seksjonsbaserte avdelingene.

Det er klare forskjeller mellom hvordan man jobber i en seksjonsbasert avdeling og hvordan man jobber i en teamorganisert avdeling. Samtidig er det grunner til å tro at forskjellene ikke

er like store som man skulle tro i lys av Weber (2000) og Heckschers (1994) beskrivelse av en byråkratisk og post-byråkratisk organisering. I den teamorganiserte avdelingen kan det i praksis være vanskelig å flytte ansatte til arbeidsoppgaver hvor man trenger flere ressurser, samtidig som den seksjonsbaserte avdelingen ikke nødvendigvis trenger å være så lite fleksibel som man kan få inntrykk av. En hierarkisk organisering er sentralt i organiseringen av den seksjonsbaserte avdelingene, men det gis ikke inntrykk av at dette preger det faktiske arbeidet i avdelingene. Selv om det ser ut til at arbeidsformene er mer fleksible i den teamorganiserte avdelingen, er det likevel grunner til å tro at styringslinjen og behovet for en klar ansvarsfordeling gjør at forskjellene ikke er så store som man skulle forvente.

7.3 Belønning- og motivasjonsstrukturer

Donnellon og Scully (1994) argumenterer for at dersom en ønsker å gjennomføre teamorganisering på best mulig måte, så innebærer det at man må endre belønning- og motivasjonsstrukturene. Man må bevege seg vekk fra den tradisjonelle karrierestigen, til et belønning- og motivasjonssystem basert på ansattes muligheter for selvrealisering og utvikling av egen kompetanse. Departementssektoren har tradisjonelt sett hatt et utbredt karrieresystem som den fremtredende belønning- og motivasjonsfaktoren, i likhet med hva Weber (2000) trekker frem som et sentralt kjennetegn ved en byråkratisk organisering.

I utgangspunktet vil det være rimelig å forvente at de seksjonsbaserte og den teamorganiserte fagavdelingen følger forskjellige prinsipper for motivasjon- og belønningsstrukturer. Samtidig er den teamorganiserte avdelingen underlagt departementets karrieresystem så spørsmålet er om man likevel kan se antydninger til at det er forskjeller eller ikke?

I departementssektoren er det bestemte stillingsnivåer. Det vil si at som ansatt i Kommunal- og regionaldepartementet finnes det et visst antall stillingsnivåer man kan bevege seg mellom. I tabell 1 ser vi en oversikt over stillingsnivåer som kan benyttes i KRD, og tilhørende krav til utdanning og praksis/erfaring som anses som nødvendig for de forskjellige stillingsnivåene.

Tabell 1: Stillings- og individvurderingskriterier

Stilling	Utdannelse	Praksis/erfaring
Sekretær	Videregående opplæring/relevant praksis	1-3 år kontorpraksis
Seniorsekretær	Videregående opplæring/relevant praksis	3 år kontorpraksis
Konsulent	Videregående opplæring/relevant praksis	3 år kontorpraksis
Førstekonsulent	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis	For nyutdannet akademikere
Seniorkonsulent	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis	5-8 år relevant erfaring
Rådgiver	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis unntaksvis	2-3 år relevant erfaring
Seniorrådgiver	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis unntaksvis	5-8 år relevant erfaring
Fagdirektør	Mastergradsnivå eller høyere	10 år relevant erfaring
Underdirektør	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis unntaksvis	
Avdelingsdirektør	Mastergradsnivå/særlig relevant praksis unntaksvis	

Oversikten er hentet fra KRDs interne dokumenter (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013b).

Som vi ser av tabell 1 er det 10 stillinger man kan avansere opp fra dersom man starter som sekretær. I utgangspunktet kan man bare avansere innenfor den gruppen man er ansatt i. Departementet har tre grupper; kontorgruppen, administrative stillinger og alternative karriereveier. Førstnevnte inkluderer sekretær, seniorsekretær, konsulent, førstekonsulent og seniorkonsulent, altså de 5 første stillingsnivåene. Administrative stillinger inkluderer førstekonsulent, seniorkonsulent og rådgiver og seniorrådgiver. Alternative karriereveier inkluderer fagdirektør, underdirektør og avdelingsdirektører, i tillegg har man også stillingen som prosjektleder. Dette innebærer at man i utgangspunktet ikke kan avansere fra sekretær til avdelingsdirektør, eller fra sekretær til seniorrådgiver. De reelle avansementmulighetene er med andre ord mindre enn antall stillingsnivåer departementet har tilsier.

Tabell 2 viser hvordan de ansatte i departementenes fagavdelinger, per 23.07.2013, er fordelt på de forskjellige stillingsnivåene. For det første ser man at stillinger innenfor kontorgruppen nærmest ikke er i bruk. Det er ingen som har stilling som sekretær eller seniorsekretær per 23.07.201, og det er kun to stykker som har stilling som konsulent. Som førstekonsulent er det flere, men dette er også det første stillingsnivået i gruppen administrative stillinger.

Implikasjonen av dette er at departementet i praksis ikke har ansatte som ikke har høyere utdanning per 23.07.2013⁷.

Tabell 2: Fordelingen av ansatte per stillingskategori, per avdeling

Stilling	KOMM		BOBY		REGA		Totalt	
Sekretær	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Seniorsekretær	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
Konsulent	1	1%	1	3%	0	0%	2	1%
Førstekonsulent	5	7%	3	8%	2	6%	10	7%
Seniorkonsulent	2	3%	2	5%	1	3%	5	4%
Rådgiver	15	22%	5	13%	4	13%	24	17%
Seniorrådgiver	30	44%	17	44%	15	48%	62	44%
Fagdirektør	7	10%	6	15%	5	16%	18	13%
Underdirektør	1	1%	0	0%	0	0%	1	1%
Avdelingsdirektør	5	7%	4	10%	4	13%	13	9%
Alternative stillinger	2	3%	1	3%	0	0%	3	2%
Totalt	68	100%	39	100%	31	100%	140	100%

Oversikten er basert på oversikt over ansatte som jeg fikk tilgang til 23.07.2013 (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013c, 2013d, 2013e).

Dernest ser man også at seniorrådgiver er det mest benyttede stillingsnivået i alle av departementets fagavdelinger. Som seniorrådgiver har man i utgangspunktet ikke flere opprykksmuligheter siden det er det øverste trinnet innenfor gruppen administrative stillinger.

Oversikten viser at det ikke er forskjeller mellom de seksjonsbaserte avdelingene (KOMM og BOBY) og den teamorganiserte avdelingen (REGA) som er verdt å bemerke seg. Imidlertid sier ikke disse tabellene noe om hvordan man beveger seg, kun i hvilke stillinger de ansatte befinner seg i 23.07.2013. Tabellene indikerer at selv om departementet på papiret har en karrierestige så er det i praksis et karrieresystem for de færreste. Dette belyses også av informanten nedenunder:

Christina: Tror du man ser for seg det når man begynner her?

Informant: Ja, det kan nok hende at man har forventningen om å bevege seg når man begynner. Men man skjønner fort at alle ikke kan bli ledere. (Leder).

⁷ Eventuelt så har man avansert opp til førstekonsulentstilling før 23.07.2013, eller blitt ansatt i en annen stillingskategori på grunn av særskilt grunnlag.

Hvis Kommunal- og regionaldepartementet ikke har et utbredt system for karrierestiger i praksis, har man da andre belønning- og motivasjonsstrukturer, og er det forskjeller mellom avdelingene?

7.3.1 Karrierestige, lønnsdannelse eller selvrealisering som motivasjonsfaktor?

Informanten nedenunder trekker frem at stillingsnivå ikke er den eneste motivasjonen i departementet:

Christina: Men tror du det er mange som begynner her som har den forventningen om at man skal bevege seg?

Informant: Ja, det tror jeg. Men lønn er viktigere enn stilling for mange. Men når man skal søke seg videre så har den tittelen noe å si da. (Ansatt).

Informantens oppfatning er at mange ser lønn som viktigere enn stillingsnivå. Selv om de største lønnsøkningene skjer i forbindelse med at man går opp et stillingsnivå, så er det likevel rom for å øke lønnsnivået betraktelig uten at man må gå opp et stillingsnivå. Lønnsspennene er relativt store for de forskjellige stillingsnivåene. I oversikten over stillings- og individvurderingskriterier har for eksempel rådgiver et lønnstrinn mellom 48 til 75 (416 200 – 675 500 kr)⁸, mens seniorrådgiver har lønnstrinn mellom 59 til 96 (500 300 – 1 148 000 kr) (Kommunal- og regionaldepartementet, 2013b). Det er altså muligheter for å gå betraktelig opp i lønn, uten å måtte gå opp et stillingsnivå. For å kunne gå opp et stillingsnivå er det, som vi så av tabell 2, krav til ansiennitet. Å gå opp i lønn trenger ikke å være knyttet til ansiennitet, men fremmes heller som krav i lokale lønnsforhandlinger. Informanten nedenunder har noen interessante refleksjoner knyttet til dette:

Informant: Som fagforeningsrepresentant er jeg opptatt av å få frem folk med høyere utdanning og få litt sprik i lønnsutvikling, opptatt av å få et ok lønnsnivå fra starten av og også opptatt av at det ikke tilsettes for lavt, sånn at vi får et lokalt lønnskrav med

⁸ Lønnstrinnene er hentet fra oversikt over lønnstrinn i staten, oppdatert 01.05.14 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014a).

en gang. Så det er for så vidt rolle som fagforeningsrepresentant som gjør at du er med på å se på avlønningen til vedkommende man ansetter.

(...)

Christina: Tror du fagforeningsrepresentanter og ledere kan ha forskjellige vurderinger av dette?

Informant: Ja, det kan det nok være noen ganger.

Christina: Klassisk konflikt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker kanskje..

Informant: Ja, absolutt. Arbeidsgiver ønsker ikke å gi mer enn vedkommende må få, mens vi er jo opptatt av at de skal få bra uttelling ikke sant. Vi er opptatt av å ha litt skille, skape litt urettferdighet. Da har vi gode utsikter for å komme tilbake å si at det er urimelig at han tjener sånn når en annen ansatt tjener noe helt annet. Skape litt dynamikk da. For å ha noen gode argumenter til en annen gang. Ikke sånn at det skaper veldig store forskjeller da. Da kan det virke mot sin hensikt.

Christina: Sånn at man kan heve det totale lønnstaket for alle?

Informant: Ja, på en måte. (Ansatt).⁹

Som vi ser oppfatter informanten rollen som ansatterepresentant/fagforeningsrepresentant som viktig i forbindelse med lønnsutvikling. Videre er det interessant at informanten trekker frem individuelle lønnsøkninger i forbindelse med nyansettelser. Ved å argumentere for at den nyutdannede bør settes inn i et høyest mulig lønnsnivå, (men rimelig tatt i betraktning av vedkommendes kvalifikasjoner osv.), bidrar dette til at de øvrige ansatte i avdelingene får et legitimt grunnlag for å kreve lønnsøkninger senere.

Alt i alt så gis det inntrykk av at selv om departementet har en karrierestige på papiret, så er det i praksis likevel de færreste som har muligheter for å følge en karrierestige hele karrieren sin i departementet. Det sentrale belønning- og motivasjonsstrukturen antydes å være lønnsøkninger, fremfor karrierestiger. På denne måten ser det ut til at departementet ikke er preget av samme type karrieresystem som Weber (2000) og Doeringer og Piores (1971) analyser tilsier. Hvorvidt dette er overraskende eller ikke kan diskuteres. Larsen (2001) sitt poeng om at karrierebegrepet er i endring, kan være relevant for å forstå dette. I lys av Larsen

⁹ Som vi så i kapittel 6 er ansatterepresentanter involvert i både intervju-prosessen og i innstillingsrådet hvor det endelige lønnsnivået settes. I utgangspunktet har jeg snakket med ansatterepresentanter som har deltatt i intervju-prosessen, og ikke i innstillingsrådet. Men flere av informantene har deltatt i flere rekrutteringsprosesser, noen hvor de har vært representant i innstillingsrådet og andre ganger i selve intervju-prosessen. Informanten snakker her om rollen som ansatterepresentant i innstillingsrådet.

(2000) kan det tenkes at de ansatte ikke forventer/ønsker et karrieresystem, noe som er i tråd med Larsens poeng om at stadig færre organisasjoner tilbyr dette (Larsen, 2001).

Når det gjelder Donnellon og Scully (1994) sitt poeng om at teamorganiserte organisasjoner bør ha belønning- og motivasjonsstrukturer som bygger på mulighetene for selvrealisering og videreutvikling av egen kompetanse, er det lite som tyder på at dette er et sentralt skille mellom den teamorganiserte og de seksjonsbaserte fagavdelingene. Tvert imot er alle informantene opptatt av å uttrykke at de opplever arbeidsoppgavene og arbeidshverdagen som spennende, givende og utfordrende på tvers av avdelingene.

7.4 Oppsummering

Gjennom Weber (2000) og Heckschers (1994) idealtypiske beskrivelser av en byråkratisk og en post-byråkratisk organisering og tidligere forskning om lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer skulle man kunne forvente at det var forskjeller mellom de seksjonsbaserte og den teamorganiserte fagavdelingen. Dette kapitlet har identifisert at det er sentrale forskjeller mellom avdelingene, men kapitlet har også nyansert beskrivelsen av de seksjonsbaserte avdelingene som byråkratiske og den teamorganiserte avdelingen som post-byråkratisk. I forbindelse med forskjellige lederstiler antydes det at forskjellene i utgangspunktet er store, men at det i praksis ikke nødvendigvis er tilfellet. Samtidig kan man spørre om forskjellene ville vært større dersom ledere ikke har press på å ivareta den vertikale styringslinjen.

Når det gjelder arbeidsformer så er det sentrale forskjeller med hensyn til hvor hvordan de ansatte faktisk jobber. I de seksjonsbaserte avdelingene jobber man mye selvstendig med spesifikke arbeidsoppgaver, mens arbeidet i den teamorganiserte avdelingen er preget av mer samarbeid. Samtidig har kapitlet også nyansert forskjellene ved å peke på at de seksjonsbaserte avdelingene kan være fleksible og at hierarkiet ikke nødvendigvis trenger å være mer tilstede i de seksjonsbaserte avdelingene sammenlignet med den teamorganiserte avdelingen. For både lederstiler og arbeidsformer ser det ut til at den vertikale styringslinjen kan forstås som en sentral faktor til at forskjellene mellom avdelingene ikke er større i praksis.

Til sist har kapitlet vist hvordan belønnings- og motivasjonsstrukturen antydes å være like på tvers av avdelingene. Imidlertid indikerer også kapitlet at den fremste belønnings- og motivasjonsstrukturen ikke nødvendigvis er karrierestige som man skulle forvente. Tvert imot ser det ut til at lønnsøkninger gjennom lokale forhandlinger er det fremste belønningsstrukturen i departementet. Selv om jeg viser at det ikke nødvendigvis er like store forskjeller i praksis som skulle kunne forvente, er det likevel grunner til å spørre om hvordan de forskjellene som har blitt identifisert, slår ut på avdelingenes rekrutteringsmønster, noe som neste kapittel ser nærmere på.

8 Rekrutteringsmønster

I dette kapitlet reises spørsmålet om hva som kjennetegner fagavdelingenes rekrutteringsmønster. I de seksjonsbaserte avdelingene jobber ansatte med spesifikke problemstillinger og innenfor et relativt smal del av et større fagfelt. Stillingene er på mange måter spesialiserte. Det innebærer at det er mulig å spørre om avdelingene krever kompetanse som er spesialisert. I den teamorganiserte avdelingen jobber man, som påpekt flere ganger tidligere, i team. Det kan hende at det er nødvendig å være spesialist på en del av fagfeltet, men det er også tenkelig at det å ha en bredere forståelse av fagfeltets helhet også vil være positivt. Som vi så i kapittel 7 er det også en forventning med teamorganisering at man lettere kan flytte på personer mellom teamene, noe som indikerer at de ansatte i større grad har en breddekompetanse. På bakgrunn av dette ønsker jeg med dette kapitlet å besvare følgende underproblemstilling:

Er det forskjeller mellom avdelingene med hensyn til hva slags kompetanse man tiltrekker seg, og hva slags kompetanse man ansetter?

Jeg skiller mellom spesialistkompetanse og generalistkompetanse. Hvorvidt man har en spesialist eller generalistkompetanse ses i lys av hvilken utdanningsbakgrunn man har. Jurister har for eksempel fullført en profesjonsutdannelse og refereres gjerne til som spesialister, mens samfunnsvitere omtales som generalister. Det kan diskuteres hvorvidt dette er en god inndeling og det er heller ikke slik at kategoriene er gjensidig utelukkende. Jeg har likevel valgt å beholde dette skillet. Både fordi det gjenspeiles i måten man snakker om spesifikk og generell stillingsutlysning, som jeg vil komme tilbake til nedenunder og i kapittel 9, men også fordi informantene jeg har snakket med i den teamorganiserte avdelingen omtaler seg selv som generalister.

8.1 Tilbud – hvem kan man velge?

Som vi har vært inne på tidligere så er rekrutteringsmønster et resultat av en slags tilbud- etterspørsels prosess. Det vil si at avdelingenes rekrutteringsmønster ikke bare påvirkes av hva avdelingene søker etter, men også hvem som søker seg til avdelingene. For å si det på en annen måte - hvem man velger avhenger av hvem man kan velge mellom. Selv om

hovedfokuset i denne oppgaven er på hvem arbeidsgiver ansetter, så er det likevel sentralt å få en oversikt over hva som kjennetegner søkerne til avdelingene.

Tabell 3 viser hvilke utdanningsbakgrunn samtlige søkere i 2008 og i 2013 hadde, fordelt på de tre fagavdelingene. BOBY og KOMM er de seksjonsbaserte avdelingene, mens REGA er den teamorganiserte avdelingen.

Tabell 3: Fagbakgrunn på samtlige søkere til stillinger i 2008 og 2013, fordelt på avdeling

Avdeling	BOBY	KOMM	REGA	Totalt
Annet	5%	7%	11%	8%
Humanistiske og estetiske fag	4%	6%	11%	7%
Ikke oppgitt	4%	2%	1%	2%
Juridiske fag	46%	23%	1%	23%
Lærerutdanninger og pedagogikk	1%	1%	0%	1%
Medie- og informasjonsfag	0%	3%	1%	2%
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniskefag	5%	5%	6%	5%
Økonomiske og administrative fag	9%	14%	14%	13%
Samfunnsfag	27%	36%	55%	38%
VGS	0%	1%	0%	1%
Totalt	100%	100%	100%	100%

Forskjellene mellom de seksjonsbaserte avdelingene og den teamorganiserte avdelingen er i utgangspunktet ikke så store som forventet. BOBY og KOMM har en del søkere med samfunnsvitenskapelig bakgrunn (generalistkompetanse), og det er bare i BOBY det er flest med juridisk bakgrunn (spesialistkompetanse). Likevel er det klart at REGA, den teamorganiserte avdelingen, har flest søkere med samfunnsvitenskapelig bakgrunn (55 % mot 27 % og 36 %) og tilnærmet ingen med juridisk bakgrunn (1%).

8.1.1 Stilling- og kravanalysen

Hvordan stillingsutlysningene utformes har betydning for hvem som søker på stillingen. Stillingsutlysningene er basert på hva avdelingsdirektører har skrevet i stilling- og kravanalysen i forkant av stillingsutlysningene. Hvis det for eksempel er oppgitt at juridisk kompetanse er et krav, så vil det være naturlig at også færre samfunnsvitere (og andre utdanningskategorier) søker på stillingen. Om man velger en spesifikk eller generell strategi for stillingsutlysningene påvirker både hvor mange søkere man får, hvilken type kompetanse søkerne har og hvor mange av de som søker på stillingen som faktisk anses som relevante søkere. Avdelingsdirektører i alle fagavdelingene forteller at dette er noe man har diskutert og man har gjerne forsøkt begge strategiene for å finne ut hva som passer best til avdelingen.

Hvordan stillingsutlysningene utformes kan også forstås i lys av hvordan avdelingene er organisert. I de seksjonsbaserte avdelingene er arbeidsoppgavene i stor grad rettet mot et spesifikt arbeidsområde med bestemte og faste arbeidsoppgaver. Dette innebærer også at dersom en ønsker å ansette en ny person i en allerede etablert stilling, så må vedkommende kjenne til det spesifikke arbeidsområdet. Stillingsutlysningene er følgelig også spesifikke. I den teamorganiserte avdelingen er ikke stillingene knyttet til like spesifikke og bestemte arbeidsområder, og man bruker gjerne generelle stillingsutlysninger.

I de seksjonsbaserte avdelingene har man forsøkt både spesifikke og mer generelle stillingsutlysninger, avhengig av hvilke arbeidsoppgaver som er knyttet til stillingen. En avdelingsdirektørene beskriver valget mellom de ulike strategiene slik:

Når vi lyser ut generelt så får vi jo veldig mange flinke samfunnsvitere. Med litt sånn generell bred kompetanse. Så har vi jo slitt med å få litt snever kompetanse som for eksempel i forhold til siviløkonomer og regnskap. Så da har vi valgt å lyse ut mer sånn spesifikt. Da fikk vi flere søkere også, ikke sant. For det har jo noe med at hvis du leser stillingsannonser som er i tråd med det du kan... selv om det er færre der ute som er aktuelle så kan det treffe den typen vi ønsker og gi flere kvalifiserte søkere. (Leder, seksjonsbasert avdeling).

Hvordan man utformer stillingsutlysningen forklarer derfor en god del om hvilke søkere som tiltrekkes til avdelingene. Dette er erfaringer som deles av flere av dem jeg har snakket med. Med generelle stillingsutlysninger så får man gjerne mange samfunnsvitere, mens med mer spesifikke stillingsutlysninger oppleves det at man i større grad oppnår mer spesialiserte søkere. En slags seleksjon av søkere finner vi således allerede i valget om hvordan man utformer stilling-og kravanalysen som er grunnlaget for stillingsutlysningsteksten.

8.2 Etterspørsel – hvem velger man?

Med etterspørsel siktes det til hvilke søkere avdelingene faktisk ansetter. I tabell 4 er det en oversikt over søkerne som har blitt ansatt og deres utdanningsbakgrunner.

Tabell 4: Fagbakgrunn på de som er ansatt i 2008 og 2013, fordelt på avdeling

Avdeling	BOBY	KOMM	REGA	Totalt
Humanistiske og estetiske fag	8%	4%	15%	8%
Ikke oppgitt	8%	0%	0%	2%
Juridiske fag	42%	46%	0%	30%
Medie- og informasjonsfag	0%	4%	0%	2%
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniskefag	8%	4%	5%	5%
Økonomiske og administrative fag	0%	4%	20%	8%
Samfunnsfag	33%	36%	60%	43%
VGS	0%	4%	0%	2%
Totalt	100%	100%	100%	100%

Tabellen viser at den teamorganiserte avdelingen, REGA, har et ganske annet rekrutteringsmønster sammenlignet med de seksjonsbaserte avdelingene.

Dette er tydelig ved at REGA ikke ansatte noen med juridisk bakgrunn i 2008 og i 2013, mens 42 % og 46 % av de som ble ansatt i de seksjonsbaserte avdelingene hadde juridisk bakgrunn. Derne ser vi også at 60 % av de REGA ansatte i 2008 og i 2013 har samfunnsvitenskapelig bakgrunn, mot 33 % og 36 % av de som ble ansatt i de seksjonsbaserte avdelingene. Dette mønsteret er i tråd med hvilke type søkere avdelingene har (tabell 3). I BOBY var 27 % av søkerne samfunnsvitere og 46 % av søkerne hadde juridisk bakgrunn, av de som ble ansatt var 33 % samfunnsvitere og 42 % jurister. Her er det i stor grad samsvar mellom søkermassen og hvem man har ansatt. I KOMM er dette litt annerledes. Av søkerne var det 23 % av søkerne som var jurister, mens 42% av de som har blitt ansatt i 2008 og 2013 var jurister. Dette indikerer at det har vært en større sannsynlighet for å bli ansatt dersom du søkte med juridisk bakgrunn til avdelingen i 2008 og i 2013. Andelen samfunnsvitere som søkte seg til KOMM var 36 %, som også er i samsvar med andelen som ble ansatt (36 %). I REGA var 1% av søkerne jurister, mens det var ingen av disse som ble ansatt. 55 % av søkerne var samfunnsvitere, mens 60 % av de som ble ansatt var samfunnsvitere. Tabellene viser således at det er et samsvar mellom hvilke søkere som søker på stillingsutlysningene til fagavdelingene og hvem fagavdelingene ansetter. Tabellene viser også at den teamorganiserte avdelingen har et rekrutteringsmønster som i større grad er preget av samfunnsvitere, generalistkompetanse, sammenlignet med de to andre fagavdelingene.

8.3 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg gitt en oversikt over fagavdelingenes rekrutteringsmønster. Jeg har vist at det er forskjeller mellom hvem som søker seg til de forskjellige fagavdelingene, med hensyn til utdanningsbakgrunner. Det er flest samfunnsvitere, generalister, som søker seg til

den teamorganiserte avdelingen, mens de fleste som søker seg til de seksjonsbaserte avdelingene har utdanningsbakgrunner innenfor juridiske fag. Kapitlet har også trukket frem stilling- og kravanalysen som en sentral faktor til hvorfor søkerne skiller seg mellom avdelingene. De seksjonsbaserte avdelingene har opplevd størst suksess på spesifikke stillingsutlysninger, mens den teamorganiserte avdelingene benytter i større grad generelle stillingsutlysninger. I neste kapittel skal det derfor ses nærmere på hva avdelingsdirektører og ansatterrepresentanter vektlegger når de vurderer søkere, og om man bruker de samme vurderingskriteriene uavhengig av hvordan avdelingene er organisert.

9 Hvordan vurderes søkerne i de seksjonsbaserte og i den teamorganisert fagavdelingen?

I dette kapitlet ser jeg nærmere på hvorfor avdelingene har forskjellige rekrutteringsmønstre. Som jeg har vist i kapittel 3 er det grunner til å forvente at uformelle vurderinger, som personlige egenskaper, spiller en sentral rolle i den totale vurderingen som gjøres av søkere. I lys av Webers beskrivelse av en byråkratisk organisering og argumenter knyttet til byråkratiets etos som har blitt fremmet tidligere, får man inntrykk av at personlige egenskaper ikke ville være relevante vurderinger for en ansettelse i offentlig sektor. Imidlertid viser tidligere forskning at personlige egenskaper og oppfattelsen om søkeres egnethet er sentrale faktorer i beslutningen om hvem som skal ansettes. Kvalifikasjonsprinsippet åpner også for at vurderinger av søkeres egnethet er legitime vurderinger.

Mer presist ønsker jeg å svare på følgende underproblemstilling:

Er det forskjeller mellom hva avdelingsdirektører og ansattererepresentanter vektlegger som sentrale vurderingskriterier i en ansettelsesprosess? Og gjør man de samme vurderingene i de seksjonsbaserte og i den teamorganiserte fagavdelingen?

Avdelingsdirektører og ansattererepresentanter deltar i Kommunal- og regionaldepartementets rekrutteringsprosesser. Det vil si at en ansettelse er et resultat av både hvordan avdelingsdirektører og ansattererepresentanter vurderer søkere. Derfor vil jeg først se nærmere på hvilken rolle ansattererepresentanter har i denne beslutningsprosessen. Deretter vil jeg se nærmere på det informantene trekker frem som de viktigste vurderingskriteriene: fagkunnskap og personlige egenskaper.

9.1 Fagforeningsrepresentant eller ansattererepresentant?

Ansattererepresentanter er også representanter fra fagforeningene KRD har. I utgangspunktet ønsket jeg å gjøre intervjuer med ansattererepresentantene fordi jeg så for meg at de, i rollen som fagforeningsrepresentant, kunne tenke seg å ha andre synspunkter eller strategier knyttet

til hvordan man vurderer søkere. Imidlertid ble jeg fort klar over at rollen som fagforeningsrepresentant oppleves som lite relevant og at man først og fremst deltar i rekrutteringsprosessen i rollen som en representant fra avdelingen. Enkelte av informantene uttrykker et lite bevisst forhold til at man også representerer fagforeninger:

Christina: Men fagforeningsrepresentanter og ansattererepresentanter, er det forskjeller?

Informant: Ja, jeg tror det er to forskjellige. Jeg har egentlig ikke hørt så mye om fagforeningsrepresentant, jeg trodde det var litt mer sånn man gjorde i gamle dager. (Ansatt).

De som har et mer bevisst forhold til at rollen også innebærer at man er fagforeningsrepresentant, er de som forteller at de er eller har vært aktivt engasjert i fagforeningsarbeid. Når jeg spør om hvilken rolle ansattererepresentanter har forteller informantene at de er med på å legitimere ansettelsene, samtidig som de deltar på lik linje med avdelingsdirektører for å finne ut hvem som skal ansettes:

(...) Jeg tenker at det er som et korrektiv, at det skaper åpenhet rundt det rekruttering og sikrer at ting går riktig for seg. Men ting går veldig greit for seg her altså, (...), så man deltar man som et par ekstra øyne. (Ansatt).

Avdelingsdirektører gir også uttrykk for at ansattererepresentantene først og fremst deltar for å ha noen å diskutere med og som kan hjelpe til å finne ut hvem man bør ansette. En forklaring på hvorfor rollen som fagforeningsrepresentant ikke ses på som like relevant for flere av informantene mine kan være fordi rollen som fagforeningsrepresentant ikke er tydelig definert. En av informantene trekker frem dette:

Christina: Er det forskjeller mellom de vurderingene du gjør, og de du gjør på vegne av fagforeningen, altså som fagforeningsrepresentant?

Informant: De går litt inn i hverandre, det blir veldig vanskelig altså. Den rollen er ikke sånn veldig tydelig definert. Det blir en flytende overgang mellom meg som fagperson og meg som representant for en fagforening. Er nok først og fremst mine egne vurderinger (...). (Ansatt).

Det oppleves som utfordrende å skille mellom egne vurderinger som representant for avdelingen og vurderinger som gjøres på vegne av fagforeningsrollen. Mitt inntrykk av intervjuene er at selv om man deltar i rekrutteringsprosessen fordi man tilhører en fagforening, så er det ikke utarbeidet en klar rolle for hva det innebærer å representere fagforeninger. Således deltar ansatterepresentantene først og fremst i rollen som en representant fra avdelingen. Det at de aller fleste informantene omtaler seg selv som ansatterepresentanter og ikke fagforeningsrepresentanter, med noen unntak, forsterker dette inntrykket.

Når rollen som ansatterepresentant ikke oppleves som sterkt knyttet til fagforeningsperspektiver, er det sannsynlig at de vurderingene ansatterepresentanter gjør i rekrutteringsprosessen gjøres basert på egne vurderinger av hvorvidt søkere ser ut til å passe inn i seksjonen eller avdelingen.

9.2 Rekrutteringsprosessen i KRD

I kapittel 3 er en rekrutteringsprosess beskrevet som en seleksjonsprosess. Først vurderes søkere gjennom søknader og CVer. De man anser som kvalifiserte kalles inn til intervju. På intervjuet gjør man en ny vurdering og bestemmer seg for hvem man ønsker å innstille. Som vi så i kapittel 6 er det en del formelle retningslinjer som skal ivaretas i departementets rekrutteringsprosesser. Det skal for eksempel alltid utarbeides en stilling- og kravanalysen i forkant av stillingsutlysningen. I stilling- og kravanalysen settes det opp hvilke formelle kvalifikasjoner som anses som nødvendige og hvilke egenskaper man ønsker at vedkommende som skal ansettes har. Stilling- og kravanalysen fremstår som forpliktende. I innstillingsprotokollene begrunnes innstillingene ved å trekke frem hvordan søkerne kvalifiserer i lys av stilling- og kravanalysen. Funksjonen til stilling- og kravanalysen er først og fremst å sikre at rekrutteringer gjøres på saklig grunnlag. På denne måten så kan man se for seg at stilling- og kravanalysen bygger på ideen om at uavhengig av hvem som vurderer søkere så vil personen som ansettes være den samme. Dette minner mye om Webers forståelse av det formelle rollesystemet: nemlig at regler og prosedyrer (for eksempel stilling- og kravanalysen) forsterker sannsynligheten for at de samme handlingsmønstre følges uavhengig av hvem som gjør ansettelsen (Weber, 2000).

9.2.1 Stilling- og kravanalysen

På mange måter får man inntrykk av at hva man setter opp i analysen begrenser mulighetene for å gjøre andre vurderinger underveis i rekrutteringsprosessen. Det vil si at dersom det for eksempel dukker opp en søker som har særlige interessante erfaringer med fagområdet, men likevel ikke oppfyller det man har skrevet i stilling- og kravanalysen så skal man i utgangspunktet ikke kunne velge denne personen. I de seksjonsbaserte avdelingene er arbeidsoppgavene ganske spesifikke og tilhører et snevert fagfelt, så det at man trenger å ansette en som kan akkurat den delen av fagfeltet fremstår som naturlig. I den teamorganiserte avdelingen kan det virke som om stilling- og kravanalysen går mer i mot prinsippet bak teamorganiseringen. Som informanten påpeker nedenunder så vurderer man gjerne hvordan vedkommende vil kunne passe inn i flere steder i avdelingen:

Når vi skal ansette en ny person så viser vi vedkommende gjerne organisasjonskartet. Så sier vi – akkurat her trenger vi noen nå, men er det noen andre steder du også kunne tenke deg å være på sikt? (Leder, teamorganisert).

Det virker som om en forskjell mellom de seksjonsbaserte og den teamorganiserte avdelingen med hensyn til ansettelse er at man i den seksjonsbaserte avdelingene ansettes først og fremst i en bestemt stilling. Det vil si at man må ha de kvalifikasjonene som er nødvendige for å gjennomføre arbeidsoppgavene knyttet til stillingen. I den teamorganiserte avdelingen virker det som om man ansettes i avdelingen og ikke inn i et bestemt team. Det vil si at man vurderer hvorvidt søkerne passer inn i *avdelingen* med hensyn til kompetansen vedkommende har, før man fokuserer på hvorvidt vedkommende passer inn i det teamet hvor man trenger ekstra ressurser nå. Dette er en vesentlig forskjell mellom de seksjonsbaserte og den teamorganiserte avdelingen og indikerer at stilling- og kravanalysen har en mer begrensende betydning for ansettelse i den teamorganiserte avdelingen sammenlignet med de to andre fagavdelingene. Imidlertid kommer det frem i intervjuene med avdelingsdirektører at Mertons (1968) poeng om at det er forskjeller mellom hvordan det formelle systemet ser ut og hva som skjer i praksis er særlig relevant i forbindelse med stilling- og kravanalysen. På spørsmål om hvordan ledere oppfatter stilling- og kravanalysen, forteller informanten følgende:

Den former hva jeg ser etter, men altså jeg vil jo aldri formulere den så stramt hvis jeg ikke absolutt må ha den kompetansen jeg spør etter. Men da må du skrive det sånn at du har muligheten til å gjøre den vurderingen. (Leder).

Det informantene beskriver er at man tilpasser stilling- og kravanalysen på en slik måte at man får den friheten man ønsker. Med andre ord handler det om å skape en fleksibilitet i hvordan man skriver stilling- og kravanalysen. Flere av informantene trekker frem at stilling- og kravanalysen i praksis ikke oppfattes som begrensende. Dette er også noe en annen informant trekker frem:

Klarer du å skrive en skikkelig innstilling så vil du normalt sett gå igjennom innstillingsrådet (...). Det er vanskelig å argumentere mot hva vi tenker passer best inn i avdelingen. (Leder).

I etterkant av intervjuene skal det, som sagt, skrives en innstillingsprotokoll hvor det begrunnes hvorfor man ønsker å ansette vedkommende. Innstillingen skal samsvare med det man har skrevet opp i stilling- og kravanalysen. Men som informantene ovenfor trekker frem oppleves det som lite problematisk så lenge man skriver en grundig begrunnelse og gjør rede for hvorfor vedkommende anses som den beste søkeren. Med andre ord så handler det om å finne balansen mellom det å skrive en spesifikk stilling- og kravanalyse, samtidig som den er generell nok og åpner for at man kan gjøre andre vurderinger underveis. På mange måter virker det som om at denne fleksibiliteten man skaper, åpner for at man kan vurdere det Coverdill og Fenlay kaller "hot buttons" (Coverdill & Finlay, 1998, s. 107). Med andre ord gir det muligheten til å bruke mer skjønn og la seg imponere av interessante søkere.

Man kan få inntrykk av at både stilling- og kravanalysen, samt innstillingsprotokollen, er unødvendige formelle prosedyrer dersom de uansett ikke følges slik de er intendert. Likevel er de aller fleste av informantene fornøyde med disse formelle rammene og poengterer at det fremmer en ryddig og gjennomslutlig rekrutteringsprosess. Få informanter jeg har snakket med sier de ville vært foruten stilling- og kravanalysen, til tross for mer papirarbeid.

9.3 Hva vektlegges i rekrutteringsprosessen?

I tråd med tidligere forskning, fremhever informantene at formelle kvalifikasjoner er det viktigste man vurderer hos søkerne. Formelle kvalifikasjoner forstås både som fagkunnskap og som utdanningsbakgrunn. Alle informantene beskriver også personlige egenskaper og oppfattelsen av hvorvidt søkerne er ”passende” som et viktig moment i vurderingen av søkerne. De fleste har gjerne en idé om hvilke personlige egenskaper som er viktige, men informantene uttrykker at det er vanskelig å formulere akkurat hva som gjør at enkelte søkere fremstår som mer passende. Dette er i tråd med tidligere forskning som påpeker at det å operasjonalisere hva man mener med passende kan være vanskelig. Fagkunnskap og personlig egnethet kommer frem på forskjellige måter, avhengig av hvor i rekrutteringsprosessen vurderingene gjøres. Informantene skiller mellom vurderinger som gjøres når man leser søknader, og de vurderingene som gjøres underveis i intervjuet.

9.3.1 Hva ser man etter i søknader?

Fagkunnskap anses som det aller viktigste vurderingskriteriet for alle jeg har snakket med. Med fagkunnskap mener informantene kjennskap til de faglige problemstillingene som er relevante for den aktuelle fagavdelingen. På mange måter samsvarer dette med Webers beskrivelse av at et byråkrati er delt inn i forskjellige kompetanseområder og at det er faglige kvalifikasjoner som er avgjørende for om man ansettes (Weber, 2000). Når man leser søknader uttrykker informantene at fagkunnskap kommer til uttrykk gjennom tidligere yrkeserfaring, utdanningsbakgrunn, masteroppgave eller verv i relevante organisasjoner. Med andre ord er det viktig at søkerne på en eller annen måte viser at de har erfaring fra fagområdene og de faglige problemstillingene avdelingene jobber med. Tidligere arbeidserfaring anses som særlig verdifullt, i og med at det gjerne innebærer at man har jobbet praktisk med relevante problemstillinger.

Hva man mener med fagkunnskap kommer til uttrykk når en av informantene beskriver hva som var avgjørende for en av ansettelsene han har deltatt på. Fagkunnskap var en viktig faktor når man ønsket å ansette en økonomi i en av seksjonen. Arbeidsoppgavene som tilhørte stillingen var problemstillinger knyttet til rammeoverføringssystemet, med andre ord hvordan rammeoverføringene til kommunene skal fordeles mellom kommunene. Her må man for eksempel ta høyde for antall yrkesaktive som betaler skatt i kommunene. Rammeoverføringene skal virke utjevnende mot slike faktorer og det er derfor viktig å kunne

utforme et program som klarer å fange inn alle relevante faktorer. Å ha fagkunnskap innebærer i dette tilfellet å vite hvordan man skal jobbe med dette.

Imidlertid trekkes det også frem at det er et skille mellom gode og dårlig søknader når det gjelder hvordan søkerne uttrykker at de har fagkunnskap. En av informantene opplever det som overraskende at ikke flere søkere klarer å formulere relevansen av det de kan:

Det var forbausende mange som ikke var bevisste på det, altså de legger ut om alt de kan, og det er fint det, men de relaterer det ikke til de arbeidsoppgavene vi har lyst ut. De klarer ikke å fortelle hvorfor akkurat de er nyttige for oss, det var virkelig overraskende mange som ikke gjorde det. De har en kjempe fin CV og jeg ser at mye av det vil kunne være relevant på en eller annen måte, men hvis du ikke klarer å uttrykke hvordan det er relevant så hjelper det lite egentlig. (Leder).

Flere trekker frem dette som et vesentlig skille mellom hva gode og dårlige søknader er. Hvis søkerne ikke klarer å formulere hvorfor det de kan er nyttig for stillingen på en overbevisende måte, så fremstår det som en dårlig søknad. Det samme er gjeldene dersom søkerne ikke klarer å uttrykke en overbevisende motivasjon for at de søker på stillingen. Alle informantene påpeker også at dårlige skrevet søknader, med skrivefeil og dårlig språk er det klareste tegnet på at man ikke passer inn i departementet. Å lese slike søknader innebærer fort at man legger den fra seg uten videre ettertanke:

Da vet jeg at noen må rette opp i det elendige språket etterpå. Nei, helst ikke meg. Da er det fort å legge de bort fra starten av altså og kanskje også før man har lest søknaden ferdig. (Leder).

Godt skriftspråk ses på som særlig viktig i departementet, da mye av arbeidet består i av skrive dokumenter, rapporter og lignende. I og med mye av dette også skal til den politiske ledelsen legges det vekt på at et godt skriftspråk er særlig viktig: ”Vi skriver. Det må du kunne altså” (Leder).

Samtlige av informantene påpeker at fagkunnskap er det viktigste man vurderer når man leser søknader. Uavhengig av fagavdeling fremstår dette som det viktigste hos søkerne. Det er også interessant at de aller fleste påpeker at det er viktig at søkerne klarer å formulere hvorfor det

de kan er interessant for stillingen og hvorfor de gjerne vil jobbe med det. Med andre ord hjelper det ikke å ha en lang og interessant CV dersom det ikke knyttes direkte til departementet.

9.3.2 Hva vurderes i intervjuene?

Funksjonen med intervjuene er, for mange av informantene, en mulighet til å verifisere at søkerne har den fagkunnskapen som søknadene gir uttrykk for. Flere av lederne forteller at en måte å identifisere hvorvidt søkerne har denne fagkunnskapen er å stille åpne spørsmål som ikke trenger å ha et fasit svar. På denne måten får man muligheten til å høre hvordan søkerne resonnerer, reflekterer og gjør rede for faglige problemstillinger. Avdelingsdirektørene opplever at denne strategien hvor man utfordrer søkerne gir et innblikk i hvor analytisk og selvstendig vedkommende er.

Fagkunnskap er ikke alene nok for å ansettes. I de fleste intervjuene kommer det frem at søkerens personlighet anses som en avgjørende. Som en av avdelingsdirektørene uttrykker det: "Alle har vi jo lært oss innholdet i jobben, så det er lærbart, men personligheten kan ikke læres" (Leder). Når jeg spør om hvilke personlige egenskaper man ser som særlig relevante i avdelingen, gir de fleste av informantene generelle svar. Det handler om være hyggelig, åpen, effektiv, sosial, analytisk, selvstendig og fleksibel for å nevne noen stikkord som gjentas i intervjuene. Disse beskrivelsene av personlige egenskaper minner om poenget til Rynes og Gerhart (1990) når de påpeker at generelle beskrivelser av personlige egenskaper ofte gjenspeiler en allmenn oppfatning om ansettbarhet. Med andre ord kan man tenke seg at de kjennetegnene informantene snakker om, gjenspeiler noe de aller fleste arbeidsgivere anser som viktige egenskaper hos arbeidstakere. Man kan også tenke seg at de aller fleste søkere er opptatt av å fremstå som åpne, hyggelige, selvstendige og fleksible fordi man vet at dette er egenskaper det er positivt å uttrykke i en intervjusituasjon. Det er vanskelig å fange opp hvorfor enkelte av søkerne fremstår som mer "passende" enn andre. Enkelte av informantene beskriver det som at man bare "finner tonen" eller at man opplever at "det oppstår en form for kjemi". Ingen av informantene gir en utfyllende forklaring på hvordan man "finner tonen". Som Grimsø (2005) sier, kjennetegnes uformelle vurderinger av å være ubevisst. Det er ikke noe som er klart formulert. Og som avdelingsdirektøren sier: "I siste instans så må du jo bare følge magefølelsen. Er jo ikke noen fasit". (Leder).

En av informantene gir et interessant svar når jeg spør om sammensettingen av avdelingen, med tanke på ansattes utdanningsbakgrunner, kunne vært annerledes:

Det er mange fra samme bakgrunn som har vært her i mange år og gjør en god jobb for avdelingen. Sånn at du vet at de blir værende, at de trives, at de fungerer, at de skjønner måten vi tenker på i avdelingen liksom. Mye usikkerhet som forsvinner ved at man rekrutterer noen man kjenner til. (Ansatt).

Dette minner om poenget til Coverdill og Fenlay (1998) når de identifiserer at sosiale og personlige likheter mellom søker og intervjuer øker sjansen for at søkeren oppfattes som ”passende”. Det informanten er inne på er også interessant i lys av Rosabeth Moss Kanter sin studie *Men and woman of the corporation* (1993). Kanter sitt poeng er at usikkerhet ved ansettelser minimaliseres dersom man ansetter noen man kjenner seg igjen i, dette medfører det Kanter kaller homososial reproduksjon. Kanters studie først og fremst er rettet mot rekruttering av ledere og ønsket om å forstå hvorfor det er en mannlig dominans i ledelsen hun studerer, men poenget er likevel fruktbart her. Jeg spurte en av informantene hvorvidt andre utdanningsbakgrunner kan gjøre de samme arbeidsoppgavene:

Ja. Jeg tror det er en del jurister som har arbeidsoppgaver som ikke trenger juridisk spisskompetanse. (Ansatt, seksjonsbasert avdeling).

Informantens inntrykk er at man ikke nødvendigvis trenger spisskompetanse i alle stillinger. En måte å forstå hvorfor avdelingene likevel har forskjellige rekrutteringsmønstre, er å se det i lys av at personlige eller sosiale likheter kan påvirke oppfattelsen av egnethet.

9.3.3 Forskjeller mellom stillingskategorier

Teigen og Wiers-Jensens finner i sin studie at hvilke vurderingskriterier man bruker og hva man vektlegger, varierer med hvilket stillingsnivå stillingen utlyses på (Teigen & Wiers-Jenssen, 1996). Det ser ut til at dette er noe som er tilfellet i fagavdelingene også. Særlig kommer dette frem når det snakkes om ansettelser av nyutdannede. Her opplever flere av informantene at det er spesielt vanskelig å skille mellom søkerne. En av informantene forteller at når de ønsket å ansette en førstekonsulent fikk de inn 90 søkere, hvorav drøye 75 av dem var nyutdannet statsvitere:

(...) De er akkurat like gamle, de har alle drevet med ett eller annet styringsgreie, de har alle et halvår i utenriksdepartementets tjeneste eller i en ambassade. De ser helt like ut altså, umulig å skille de. (Leder).

For disse stillingene oppleves det større usikkerhet knyttet til hvem man skal ansette. Det er ikke så mye som skiller søkerne fra hverandre og det oppleves som krevende for de som ansetter. I slike situasjoner uttrykkes det ulike strategier knyttet til hvordan man går frem. Noen er mest opptatte av å gjøre den første ”silingen” mellom kandidatene ved å se på masteroppgaver som kan være aktuelle og hvilke som er klart uaktuelle, noe som er i tråd med at fagkunnskap generelt er det viktigste. I og med man ikke har så mye erfaring eller direkte kunnskap på fagområdet handler det ikke i så stor grad om hva de kan, ”men hva vi tror de kan lære seg”. (Leder).

Mange av stillingsutlysningene til departementet er ikke knyttet til et bestemt stillingsnivå, men lyses ofte ut som ”førstekonsulent/konsulent/rådgiver”. Dette bidrar til at man får flere søkere på stillingene, samtidig som det gir muligheten for å gjøre et strategisk valg, noe informanten nedenunder trekker frem:

(...) Du kan tenke deg en som er rett ung og som klarer det og du kan tenke deg en som er litt eldre og klarer det. Da vil man som oftest altså, utlyse stillingen for disse alternativene og så vil vi se når vi plukker ut den vi vil ha. Da blir det en sånn kostnyttevurdering, ikke sant, der du selvfølgelig ikke kan forlange like mye av en ung som en eldre med erfaring og sånn, det sier seg jo selv, men til gjengjeld vil den unge være billigere. Og så gjør vi en vurdering av om den eldre er verdt kostnaden. Sånn kan man jo gjøre, men da utlyser vi ut i alle stillingskategoriene så da bestemmer vi først hvem vi vil ha, og så ser vi på hvilket stillingsnivå det blir. (Leder).

Dette strategiske aspektet informanten påpeker er interessant av to grunner. For det første så underbygger intervjuutdraget argumentet om at stilling- og kravanalysen i praksis ikke er så bindende som man skulle tro. At informanten sier at man kan gjøre slike vurderinger peker på at det er rom for skjønn underveis og at man samtidig har laget en mer fleksibel stilling- og kravanalyse. For det andre kan man tolke informanten dithen at det ikke nødvendigvis er slik at et bestemt stillingsnivå er knyttet til bestemte arbeidsoppgaver, som ikke kan utføres av

ansatte på andre stillingsnivåer. Med andre ord så kan dette være med på å nyansere betydningen av den hierarkiske organiseringen. Som informanten påpeker innebærer det at man ikke kan forvente like mye av en som er nyutdannet som en med mer erfaring, men samtidig ser man for seg at den nyutdannet likevel kan gjennomføre de nødvendige arbeidsoppgavene.

9.4 Forskjellige fagområder – forskjellige former for kompetanse?

Alle informantene påpeker at fagkunnskap er det viktigste man vurderer hos søkere. Når det gjelder personlige egenskaper uttrykkes det heller ikke vesentlige forskjeller mellom avdelingene. Det virker ikke som om fagavdelingenes organisering har betydning for hva avdelingsdirektører og ansattrepresentanter vektlegger i rekrutteringsprosesser. Imidlertid er det mulig å se nærmere på hva fagavdelingene mener når de sier at fagkunnskap er det viktigste kriteriet. Hva slags fagkunnskap og hva slags kompetanse anser man som relevant i fagavdelingene? I kapittel 8 referert jeg til at avdelingenes rekrutteringsmønster er preget av at den teamorganiserte avdelingen ansetter generalistkompetanse, mens de seksjonsbaserte avdelingene i større grad ansetter spesialistkompetanse. Dette kan ses i lys av hvilken kompetanse avdelingene trenger.

I kommunalavdelingen er mange av arbeidsoppgavene rettet mot forvaltning av lovverk, noe som tilsier at avdelingen trenger juridisk kompetanse. Det samme er tilfellet i bolig- og bygningsavdelingen hvor man blant annet er ansvarlig for bolig- og bygningsloven, samt forskjellige boligtekniske forskrifter. I den teamorganiserte regionalpolitiske avdelingen jobber man ikke opp mot lovverk på samme måte. Man må for eksempel forholde seg til Europas konkurransepolitikk, men dette er ikke noe avdelingen må forvalte (se kapittel 6 for en nærmere beskrivelse av avdelingenes arbeidsoppgaver). At rekrutteringsmønsteret til de seksjonsbaserte avdelingene kjennetegnes av at man ansetter søkere med juridisk bakgrunn er dermed ikke særlig overraskende når man tar høyde for fagområdene avdelingene jobber med. Det virker således som at avdelingenes organisering passer overens med hvilken type kompetanse man har behov for i avdelingene. De seksjonsbaserte avdelingene er organisert slik at det tilrettelegges for en spesialistkompetanse. Stillingene er knyttet til relativt spesifikke faglige problemstillinger. Det kan for eksempel være slik at en av de ansatte jobber med problemstillinger knyttet til en konkret paragraf i bolig- og bygningsloven. Det vil si at

vedkommende må kunne lovverket knyttet til dette svært godt. I den teamorganiserte avdelingen er dette annerledes. Man trenger ikke jurister og den spesialistkompetanse på samme måte. Det man trenger er generalister som kan jobbe med problemstillinger innenfor et felt og samtidig kunne forstå helheten i fagområdet. En av informantene, fra den teamorganiserte avdelingene, forteller at det har vært utfordringer knyttet til å klargjøre at den verdifulle formen for kompetanse i den teamorganiserte avdelingen ikke er spesialistkompetanse slik tilfellet er i de to andre fagavdelingene:

Så vi har jobbet en del med å identifisere at jo, du kan være spesialist og særlig verdifull selv om du har en generalistkompetanse fordi at det å se mange ting i sammenheng, det å plukke med seg ting fra juss, fra økonomi, fra arkitektfeltet og geograf-feltet er en særlig verdifull kompetanse for REGA. (Ansatt, teamorganisert avdeling).

Selv om de andre avdelingene også har samfunnsvitere (generalister), ansettes de i faste, bestemte stillinger slik at man opparbeider seg en spesialisert kompetanse på det aktuelle fagfeltet. I REGA oppfordres samfunnsvitere, generalister, til å i større grad opparbeide seg en bredde kompetanse. Dette er også Difi-rapporten trekker frem som noe man ser på som et verdifullt resultat av teamorganisering (Sundby et al., 2012).

Det å være spesialist har med andre ord forskjellige betydninger i den teamorganiserte og i de seksjonsbaserte avdelingene. I den teamorganiserte avdelingen er det å være generalist den formen for spesialistkompetanse avdelingen trenger, mens det å være spesialist er å ha spesialistkompetanse i de seksjonsbaserte avdelingene. Spørsmålet som reiser seg er et spørsmål om hva som kom først. Er teamorganisering et resultat av at arbeidsoppgavene krever generalistkompetanse, eller medførte teamorganisering at man fikk behovet for generalistkompetanse? Avdelingen har alltid vært knyttet til det samme fagområdet og de samme faglige problemstillingene. Det kan antyde at det ikke er tilfeldig at det var regional-politisk avdeling som ble teamorganisert i 2002, mens de to andre avdelingene beholdt den seksjonsbaserte strukturen. Videre kan det også tenkes at teamorganisering er med på å opprettholde og forsterke behovet for generalistkompetanse. En av informantene fra den teamorganiserte avdelingen forteller at man har forsøkt å rekruttere inn søkere som har mer spesialistkompetanse, men at disse ikke har blitt værende over lengre tid. Om dette var på grunn av arbeidsformen er det vanskelig å si noe mer konkret om. Det kan være en

kombinasjon – teamorganisering passer til den type kompetanse som avdelingen trenger, samtidig som teamorganiseringen innebærer at arbeidsformen er tilrettelagt for en generalistkompetanse.

Det vil si at denne oppgaven antyder at avdelingsstrukturene er med på å opprettholde et rekrutteringsmønster hvor den teamorganiserte avdelingen er organisert slik at man har et behov for generalistkompetanse, mens de seksjonsbaserte avdelingene er organisert slik at man rekrutterer spesialistkompetanse.

9.5 Oppsummering

I dette kapittelet har jeg vist at det ikke er sentrale forskjeller mellom hvordan avdelingsdirektører og ansatterepresentanter fra de seksjonsbaserte og den teamorganiserte fagavdelingen når det gjelder vurdering av søkere. For alle er fagkunnskap det viktigste vurderingskriteriet. Imidlertid antydes det at det er forskjeller mellom hva som anses som relevant fagkunnskap i de forskjellige avdelingene. I den teamorganiserte avdelingen er relevant fagkunnskap knyttet til en generalistkompetanse, mens spesialistkompetanse er den viktigste formen for fagkunnskap i de seksjonsbaserte avdelingene. Hvorvidt dette skyldes avdelingsstrukturene eller fagområdene til avdelingene, er det imidlertid vanskeligere å si noe om. Jeg har argumentert for at det er sannsynlig at den teamorganiserte strukturen medfører et forsterket behov for generalister, og at avdelingsstrukturen således er med på å opprettholde de forskjellige rekrutteringsmønstrene jeg viste til i kapittel 7. Det samme gjelder de seksjonsbaserte avdelingene. Fagområdene tilsier at det er et større behov for juridisk kompetanse, samtidig har jeg også vist at en av informantene har inntrykk av at man ikke nødvendigvis alltid trenger juridisk kompetanse i alle stillinger. Således kan man se for seg at avdelingens organisering, med spesifikke faglige problemstillinger, medfører at man gjerne rekrutterer spesialistkompetanse.

10 Avslutning

På begynnelsen av 2000-tallet var det flere departementer som uttrykte et behov for mer fleksible arbeidsformer. I denne oppgaven har jeg sett hvordan Kommunal- og regionaldepartementet har endret avdelingsstrukturen til en av de tre fagavdelingen, fra seksjonsbasert organisering til teamorganisering. For å konkretisere og forstå forskjellene mellom avdelingenes organisering har jeg tatt utgangspunkt i Webers idealtypisk modell (2000) av en byråkratisk organisering og Heckschers (1994) idealtypiske modell av en post-byråkratisk organisering. Modellene antyder at hovedforskjellene mellom seksjonsbaserte avdelinger (som følger en byråkratisk organisering) og den teamorganiserte avdelingen (som har post-byråkratiske trekk) vil være i forbindelse med lederstiler, arbeidsformer og belønning- og motivasjonsstrukturer. Dette er faktorer som kan tenkes å påvirke hvem avdelingene ønsker å ansette. Jeg har argumentert for at faglitteraturen knyttet til disse perspektivene er polarisert. Med dette mener jeg at faglitteraturen fremstiller organisasjonsformene som et enten-eller-spørsmål. Det vil si at man snakker om *enten* en byråkratisk organisering *eller* en post-byråkratisk organisering. I Kommunal- og regionaldepartementet var det imidlertid grunner til å tro at dette ikke er et enten-eller spørsmål. Selv om en av fagavdelingene har innført post-byråkratisk trekk som teamorganisering, tilhører likevel avdelingen departementets overordnede byråkratiske struktur og organisering. Spørsmålet jeg reiste i denne oppgaven var hvorvidt avdelingsdirektører og ansattrepresentanter i fagavdelingene, som følge av forskjellige organisasjonsprinsipper, vurderer søkere forskjellig. Eller om den overordnende departementsstrukturen begrenser de reelle forskjellene mellom fagavdelingene. For å kunne svare på dette stilte jeg tre underproblemstillinger.

For det første ønsket jeg å se om det i praksis var forskjeller mellom organisasjonsprinsippene i de seksjonsbaserte og den teamorganiserte avdelingen.

I kapittel 7 identifisert jeg noen forskjeller, men jeg har også nyansert beskrivelsen av de seksjonsbaserte avdelingene som byråkratiske og den teamorganiserte avdelingen som post-byråkratisk. Når det gjelder lederstiler opplever ledere og ansatte at lederrollen har endret seg. Imidlertid er det usikkerhet knyttet til hvordan man skal utøve den lederrollen, og intervjuene jeg selv har gjort, beskriver at ledelse gjøres på forskjellige måter innad i den teamorganiserte avdelingen. Med hensyn til arbeidsformer er forskjellene i utgangspunktet

store. Den teamorganiserte avdelingen jobber ikke med spesifikke problemstillinger og bestemte arbeidsoppgaver, på samme måte som det man gjør i de seksjonsbaserte avdelingene. Imidlertid viste jeg i kapittel 7 at det er grunner til å nyansere forskjellene i praksis. Den teamorganiserte avdelingen er ikke nødvendigvis så fleksibel som ideen bak teamorganiseringen tilsier, samtidig som de seksjonsbaserte avdelingene heller ikke er så stive og byråkratiske som Webers modell tilsier. Når det gjelder belønning- og motivasjonsstrukturer har jeg ikke kunnet identifisere forskjeller mellom avdelingene. Imidlertid har jeg argumentert for at karrieresystem ikke er det mest fremtredende belønning- og motivasjonsstrukturen i departementet. Dette er begrunnet ved å trekke frem stillingsnivåer departementet kan bruke og stillingsnivåer som de ansatte tilhører per 23.07.2013. Disse tabellene gir inntrykk av at de reelle opprykksmulighetene er begrenset. Egne intervjuer peker på at lønnsøkninger kanskje kan ses som den fremste belønning- og motivasjonsstrukturen i stedet. Jeg har argumentert for at den vertikale styringslinjen gjør at forskjellene mellom fagavdelingene ikke er så store som man kunne forvente. Styringslinjen setter press på at ledere har det overordnede ansvaret, noe som innebærer at det er vanskelig å finne balansen mellom det å ta lederansvaret og det å la teamene jobbe selvstendig. Styringslinjen preger også arbeidsformene i den teamorganiserte avdelingen, i den forstand at en hierarkisk organisering er tilstede.

For det andre stilte jeg spørsmålet om det i praksis er forskjeller mellom rekrutteringsmønstrene til fagavdelingene, med tanke på hvilken kompetanse avdelingene ansetter. Ved hjelp av egen deskriptiv statistikk viste jeg, i kapittel 8, at det er forskjeller mellom hvilke søkere som blir ansatt i avdelingene, med hensyn til utdanningsbakgrunn. Jeg har identifisert at de seksjonsbaserte avdelingene i større grad ansetter utdanningsbakgrunner som innebærer en spesialistkompetanse. Rekrutteringsmønstret til den teamorganiserte avdelingen er på den andre siden preget av at man ansetter generalistkompetanse.

For det tredje stilte jeg spørsmålet om de forskjellige rekrutteringsmønstrene er et resultat av at avdelingsdirektører og ansattererepresentanter vurderer søkere forskjellige. I kapittel 9 identifisert jeg at ledere og ansattererepresentanter ikke ser ut til å vektlegge forskjellige kriterier på tvers av avdelingene. Informantene peker på at "kjemi" og det at man finner "tonen" med søkere er viktig. Samtidig er dette noe informantene opplever som vanskelig å definere. Dette er i tråd med tidligere forskning som poengterer at dette er vurderinger som gjerne gjøres ubevisst og det er vanskelig å operasjonalisere det. For alle informantene,

uavhengig av hvilken avdeling man tilhører, fremstår fagkunnskap som det avgjørende vurderingskriteriet. Med fagkunnskap mener informantene at søkerne viser at man har kjennskap til de faglige problemstillingene man jobber med i avdelingene. I utgangspunktet har det således ikke sett ut til at det er forskjeller mellom hva avdelingsdirektører og ansattererepresentanter sier at man vurderer. Imidlertid er det grunner til å tro at hva man mener med fagkunnskap er forskjellig. I de seksjonsbaserte avdelingene betyr fagkunnskap ofte en spesialistkompetanse, mens det i den teamorganiserte avdelingen betyr generalistkompetanse. I kapittel 9 har jeg også trukket frem at en sannsynlig forklaring på at man trenger forskjellige typer kompetanse, er at avdelingene jobber med forskjellige faglige problemstillinger som tilsier at man trenger forskjellig former for kompetanse. Med andre ord antydes det at det ikke nødvendigvis er slik at avdelingenes organisering medfører forskjellige rekrutteringsmønstre, men at dette er en logisk sammenheng mellom de faglige områdene avdelingene er knyttet til. Avslutningsvis argumenterer jeg for at avdelingenes organisering kan være med på å opprettholde og forsterke et behov for spesialistkompetanse i de seksjonsbaserte avdelingene, og generalistkompetanse i den teamorganiserte avdelingen.

10.1 Oppgavens relevans

Sammenhengen mellom organisasjonsstrukturer og rekrutteringsmønstre er et lite belyst tema i tidligere forskning. Desto mindre vet man om organisasjoner som følger en overordnet byråkratisk struktur, som samtidig har deler av organisasjonen med post-byråkratiske organisasjonsprinsipper. Dette er tilfellet i departementssektoren. Departementene forvalter en rekke viktige arbeidsoppgaver på vegne av regjeringen og flere av arbeidsoppgavene påvirker våre liv. Derfor bør det være av interesse å forstå hvem departementet rekrutterer og hvordan organisasjonsendringer påvirker dette. I denne oppgaven har jeg fokuser på utdanningsbakgrunn og forskjellige former for kompetanse. De seksjonsbaserte og den teamorganiserte fagavdelingen har forskjellige rekrutteringsmønstre, i den forstand at generalistkompetanse er mer utbredt i den teamorganiserte avdelingen. I hovedsak antydes dette å være et resultat av fagområdet avdelingen er knyttet til, men jeg argumenterer også for at den teamorganiserte avdelingsstrukturen opprettholder et rekrutteringsmønster hvor generalistkompetanse verdsettes. Videre forskning knyttet til denne tematikken er imidlertid nødvendig for å kunne fastslå at det faktisk er slik at avdelingsstrukturer opprettholder og forsterker et rekrutteringsmønster hvor seksjonsbaserte avdelinger rekrutterer

spesialistkompetanse, og teamorganisering medfører et forsterket behov for generalistkompetanse.

Vedlegg

Intervjuguide

A. Om deltaker

1. Kan du fortelle litt om hva du gjorde før du begynte i departementet og eventuelt hvilke andre stillinger du har hatt

C. Om rolle i rekrutteringsprosessen

2. Kan du fortelle litt om din rolle i ansettelse?
3. Kan du fortelle litt om ansettelsen du var med på?

B. Om avdeling

4. Hvilke typiske arbeidsoppgaver dere har i avdelingen du jobber i?
5. Hvordan jobber dere? (Kontakt med avd.dir/ansatte, type arbeidsoppgaver osv.)
6. Vil du si det er noe som kjennetegner din avdeling?
 - Personlige egenskaper?
 - Faglig sett?
 - Skiller seg fra andre avdelinger?
7. Hva tenker du er de meste relevante utdanningsbakgrunnene i din avdeling? -
Opplever du det som en god sammensetning?
8. Tror du noen utdanningsprofesjoner oppfattes som mer attraktive enn andre i KRD?

C. Generelt om ansettelsesprosesser

9. Kan du fortelle litt om hvordan du går frem når du skal ansette/være med på ansettelse?
10. Hvilken rolle har ansatterepresentanter?

C. Stilling- og kravanalysen

11. Hvordan fastsettes kravene i stilling- og kravanalysen?
12. Fanger de opp det dere ønsker? (for vide, for detaljerte)
13. Er det rom for å gjøre endringer senere?
14. Hender det at man må avvike fra stilling- og kravanalysen etter gjennomføring av intervjuer? (Hvor bundet er man til å følge opp stilling- og kravanalysen senere i prosessen?)

D. Om søknadene

15. Hvordan går du frem når du skal velge hvilke søkere du ønsker å innkalle til intervju? (Går igjennom alle søknadene og deler de inn i ulike bunker? Hvordan prioriterer du – er det minstekrav eller det etter absolutte krav?)

16. Hva er opplever du som det viktigste når du leser søknader?
17. Var dere enige om rangeringen i sist ansettelse? (ansatterrepresentant og avdelingsdirektør, evt. andre)
18. Tror du dere vektlegger forskjellige ting?

E. Om intervjuet

19. Hva tenker du kjennetegner en god ansettelse i din avdeling?
20. Hvordan pleier du å gå frem i intervjuet?
21. Hva er et godt/dårlig intervju?

F. Usikkerhet knyttet til ansettelser

22. Oppfatter du at det er usikkerhet knyttet til nyansettelser?
23. Går det an å begrense usikkerheten rundt en nyansettelse? Er det noe som kan endres for å begrense denne usikkerheten?
24. Hvilken rolle tenker du plan- og administrasjonsavdelingen har?

Litteraturliste

- Adkins, Cheryl L., Russell, Craig J., & Werbel, James D. (1994). Judgments of fit in the selection process: The role of work value congruence. *Personnel Psychology*, 47(3), 605-623.
- Barth, Erling, & Ringdal, Kristen. (2005). Fleksibel arbeidsorganisering 1997- 2003. I Hege Torp (Red.), *Nytt arbeidsliv: medvirkning, inkludering og belønning* (s. 35-55). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Boon, Corine, Den Hartog, Deanne N., Boselie, Paul, & Paauwe, Jaap. (2011). The relationship between perceptions of HR practices and employee outcomes: examining the role of person–organisation and person–job fit. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(01), 138-162.
- Brandi, Søren, Hildebrandt, Steen, & Nordhaug, Odd. (2001). Fra ressurs til kompetansegull. I Søren Brandi, Steen Hildebrandt & Odd Nordhaug (Red.), *Kompetansegullet @ det nye arbeidslivet* (s. 11-20). Oslo: Cappelen akademiske forlag.
- Byrkjeflot, Haldor. (2000). Fortolkningen av Webers byråkratiske idealtipe organisasjonsteorien. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 2(2), 5-28.
- Byrkjeflot, Haldor. (2011). Offentlig eller privat - spiller det noen rolle for ledelse? I Steinar Askvik, Bjarne Espedal & Hallgeir Gammelsæter (Red.), *Kunnskap om ledelse: festskrift til Torodd Strand*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Chatman, Jennifer A. (1989). *Matching people and organizations: Selection and socialization in public accounting firms*. Paper presentert ved Academy of Management Proceedings.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per, & Roness, Paul G. (2007). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Coverdill, James E., & Finlay, William. (1998). Fit and skill in employee selection: Insights from a study of headhunters. *Qualitative Sociology*, 21(2), 105-127.
- Creswell, John W. (2007). *Qualitative inquiry & research design: choosing among five approaches*. California: Sage.
- Crozier, Michel. (1964). The Bureaucratic phenomenon. An examination of bureaucracy in modern organizations and its cultural setting in France. Chicago: University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 48(2), 147-160.
- Doeringer, Peter B., & Piore, Michael J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. New York: Sharpe.
- Donnellon, Anne, & Scully, Maureen. (1994). Teams, performance and rewards. I Charles Heckscher & Anne Donnellon (Red.), *The post-bureaucratic organization: New perspectives on organizational change*. Thousand Oaks, California: Sage publications.
- Du Gay, Paul. (2000). *In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics*. London: Sage.
- Fivelsdal, Egil. (2000). Om Max Webers sosiologi. I Egil Fivelsdal (Red.), *Max Weber. Makt og Byråkrati*.
- Fivelsdal, Egil, Nordhaug, Odd, & Bakka, Jørgen Frode. (2004). *Organisasjon og ledelse: struktur, prosesser, læring og kultur*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Forbruker- og administrasjonsdepartementet. 1981. Reglement for departementenes organisasjon og saksbehandling. Hentet fra:

- http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/reglement/2003/reglement_f_or_departementenes_organisasj.html?id=107345. 23.07.2013
- Grey, Chris. (2009). *A very short, fairly interesting and reasonably cheap book about studying organizations*. London: Sage.
- Grimso, Rigmor E. (2005). *Personaladministrasjon: teori og praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Heckscher, Charles. (1994). Defining the Post-Bureaucratic Type. I Charles Heckscher & Anne Donnellon (Red.), *The post-bureaucratic organization: New perspectives on organizational change*. Thousand Oaks, California: Sage publications.
- Jenkins, Alan. (1994). Teams: From 'ideology' to analysis. *Organization Studies*, 15(6), 849-860.
- Johnson, Phil, Wood, Geoffrey, Brewster, Chris, & Brookes, Michael. (2009). The Rise of Post-Bureaucracy Theorists' Fancy or Organizational Praxis? *International Sociology*, 24(1), 37-61.
- Kallinikos, Jannis. (2004). The social foundations of the bureaucratic order. *Organization*, 11(1), 13-36.
- Kanter, Rosabeth Moss. (1993). *Men and women of the corporation*. New York: BasicBooks.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (1998). Reglement for personalforvaltningen i departementene Lest: 04.04, 2014, Hentet fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/lover_regler/reglement/2007/reglement-for-personalforvaltningen-i-de.html?id=485744
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2005). Om lov om statens embets- og tjenestemenn *Ot.prp. nr. 67 2004-2005*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. 2014a. Lønninger for arbeidstakere i staten gjeldene fra 1.mai 2014. Hentet fra: http://www.regjeringen.no/upload/KMD/APA/lonn/2014_hovedlonnstabell.pdf.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014b). Om departementet. Lest: 05.03, 2014, Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dep.html?id=509>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013a). Om departementet. Lest: 23.07, 2013, Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep.html?id=509>
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013b). *Stillings- og individvurderingskriterier*. Internt dokument.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013c). *Kommunalavdelingen*. Internt dokument.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013d). *Regionalpolitisk avdeling*. Internt dokument.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2013e). *Bolig- og bygningsavdelingen*. Internt dokument.
- Kvale, Steinar, & Brinkmann, Svend. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Larsen, Henrik Holt. (2001). Karrierebegrepet: Fugl Fønix? I Søren Brandt, Steen Hildebrandt & Odd Nordhaug (Red.), *Komeptansegullet @ det nye arbeidslivet* (s. 38-53). Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- McSweeney, Brendan. (2006). Are we living in a post-bureaucratic epoch? *Journal of Organizational Change Management*, 19(1), 22-37.
- Merton, Robert K. (1968). *Social theory and social structure*. New York: The Free Press.
- Meyer, John W., & Rowan, Brian. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.
- Mysen, Hans Terje, & Stokland, Dag. (2005). *Evaluering av teamorganisering i Regionalpolitisk avdeling, Kommunal- og Regionaldepartementet*. Oslo: Kaupang AS.

- Ostroff, Cheri Lee, & Judge, Tim. (2007). *Perspectives on organizational fit*. Psychology Press.
- Parker, Rachel, & Bradley, Lisa. (2000). Organisational culture in the public sector: evidence from six organisations. *International Journal of Public Sector Management*, 13(2), 125-141.
- Rynes, Sara, & Gerhart, Barry. (1990). Interviewer assessments of applicant "fit": An exploratory investigation. *Personnel psychology*, 43(1), 13-35.
- Salaman, Graem. (2005). Bureaucracy and Beyond: Managers and Leaders in the "Post-Bureaucratic" Organization. I Paul Du Gay (Red.), *The Values of bureaucracy* (s. 141-165). Oxford: Oxford University Press.
- Sinclair, Amanda. (1992). The tyranny of a team ideology. *Organization studies*, 13(4), 611-626.
- Statistisk sentralbyrå. (2001). *Norsk standard for utdanningsgrupperinger*. Hentet fra: http://www.ssb.no/utdanning/_attachment/159352?_ts=143b5108f70
- Sundby, Inger Johanne, Kristiansen, Anette, & Hanevold, Anne Kristine. (2012). Et fleksibelt hierarki? Alternativ organisering av departementsavdelinger. http://www.difi.no/filearchive/difi-rapport-2012-4-et-fleksibelt-hierarki.docx_1.pdf
- Teigen, Mari, & Wiers-Jenssen, Jannecke. (1996). Ansettelsesprosesser i tre statlige virksomheter: betydningen av kvalifikasjoner, kjønn og intern praksis (Vol. 96). Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Thagaard, Tove. (2009). *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl.
- Thompson, Paul, & Alvesson, Mats. (2005). Bureaucracy at Work: Misunderstandings and Mixed Blessings. I Paul Du Gay (Red.), *The Values of bureaucracy* (s. 89-115). Oxford: Oxford University Press.
- Tjora, Aksel Hagen. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Torp, Hege. (2005). *Nytt arbeidsliv: medvirkning, inkludering og belønning*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Torsteinsen, Harald. (2012). Why Does Post-Bureaucracy Lead to More Formalisation? *Local Government Studies*, 38(3), 321-344.
- Weber, Max. (2000). *Makt og byråkrati: Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier* (Egil Fivelsdal Red. 3 utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- White, Ralph, & Lippitt, Ronald. (1968). Leader Behaviour and Member Reaction in Three "Social Climates". I Dorwin Cartwright & Alvin Zander (Red.), *Group dynamics: research and theory* (3 utg.). New York: Harper & Row.
- Widerberg, Karin. (2001). *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt: en alternativ lærebok*. Oslo: Universitetsforlaget.

Alle kilder i denne oppgaven er oppgitt.

Totalt antall ord: 31 535